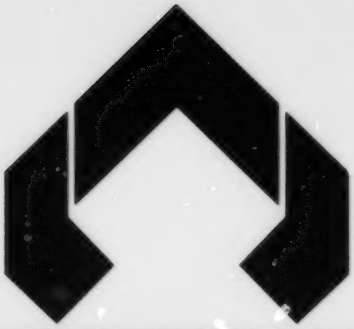


Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1992

Canada

93-01860/

Cat. No. IN-1992

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications
Printing: MOM Printing
Copies available from the Director, Communications and Public Affairs

Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the *Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act*, I am pleased to submit my Office's 1992 annual report.

The report covers the period from September 1991 to August 1992 and provides information that I hope will be of interest to you and to all Members of Parliament as well as to the general public and the federally regulated financial institutions and pension plans.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie
Superintendent

Ottawa, October 1992

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

255 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

Complaints and Enquiries
about federally regulated
financial institutions and
pension plans
(613) 990-7788
(613) 990-7890
(613) 990-7847
(613) 990-6011
(613) 990-7849
(Fax: 613-990-5591)

In Toronto

One Front Street West
Second Floor West
Toronto, Ontario
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Fax: 416-973-7021)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
Post Office Box 52
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street, Suite 940
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT
OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent	Michael A. Mackenzie
Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions	Suzanne Labarge
A/Deputy Superintendent, Insurance and Pensions	Donald A. McIsaac

A Message from the Superintendent

This Office has been in operation now for five years. In my first annual report in 1988, I wrote that "the pace of change in the financial services sector is not likely to diminish." I also said that "as change affects financial institutions, so it also affects the way we operate." These statements can hardly be said to be prophetic; but there's no question that they were true in 1988. And they are still true today, and with increasing force.

Over this past year, our Office has experienced many changes, external and internal.

Canadian financial institutions continue to face the pressures of intense market competition, widespread and serious declines in real estate values, both here and abroad, and the other problems associated with unemployment and economic downturn. Institutions are under unrelenting financial pressure. Technological changes, the increasing use of a variety of derivatives and new financial products, and the emergence of new forms of competition are changing the system here and abroad. We continue to increase the intensity of our monitoring and supervising activities.

Another significant change for us and for the institutions we supervise is the new legislation that was proclaimed into law on 1 June 1992. We've been working in concert with many others to see this major financial reform legislation effected. And now it is in place. It is, of course, too soon to gauge the full effects that the new *Bank Act*, *Trust and Loan Companies Act*, *Insurance Companies Act* and *Co-operative Credit Associations Act* are going to have. But this is indisputably significant legislation that affects everyone who deals with any of Canada's federally regulated financial institutions. It will have far-reaching consequences for the system and for the work of the Office.

We are adjusting our supervisory methodology to incorporate the additional powers and responsibilities the legislation provides. We have strengthened our capacity to handle requests for regulatory approvals, for rulings, for interpretations. And we continue to work on regulations and guidelines to set out the signposts and provide guidance in this new time.

Within our Office, we have experienced considerable change over the past year. In December 1991, after a distinguished public service career in several government departments, Don Macpherson, Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions, announced that he would retire in May 1992. Also in May, and after an illustrious 29-year career with the Department of Insurance and then with this Office, Bob Hammond, Deputy Superintendent, Insurance and Pensions, left our Office to become the General Manager of the Canadian Payments Association. And Ursula Menke, our Senior Corporate Adviser for the past two years and former Senior Counsel to this Office and to the former Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks, accepted appointment as Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service.

Don, Bob and Ursula made very important contributions. We and those in the industry who know them and worked with them will miss

their knowledge and skills; the Office already misses their remarkable collective corporate memory.

With the departure of these senior people, we have changed our organizational structure and have reorganized many of our activities. There is more detail about these changes further on in this report. We have also decided to operate with two Deputy Superintendents rather than three. Suzanne Labarge has assumed the responsibilities of Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions. In May 1992, Don McIsaac, Director General of our Life Insurance Division, assumed the position of Acting Deputy Superintendent, Insurance and Pensions.

It is, I believe, a tribute to this Office, to the competence of our staff and to the leadership of those who have left to do other things that these changes have not affected our ability to work productively and effectively in carrying out our mandate and responding to the challenges that we face.

We are persisting in our efforts to do everything that we can to ensure the safety of our institutions. As a result of the work that we do, I am confident that the Canadian financial system is essentially strong and capable of handling its problems. We will continue to require adherence to sound rules governing capital adequacy and to ensure that accounting and actuarial standards and practices are adequate to provide the necessary degree of conservatism in measuring income and capital. We will persist in ensuring that officers, members of boards of directors, auditors and, as appropriate, provincial and foreign regulators are aware of our examination findings and that steps are taken to comply with recommendations and requirements. And we will continue to monitor changes in the business and financial environment, both domestic and foreign, to identify new risks or dangers to the stability of the system and to determine the steps needed to contain risks.

In 1988, I wrote that I was

> convinced that the most effective regime for the future is one that places a strong reliance on self-governance coupled with an effective government supervisory mechanism designed to detect problems before they become critical and lead to failure. Any failure of a financial institution or pension plan brings with it such hardships for those affected that every effort must and will be made to avoid such an event.

I was convinced in 1988. I remain convinced in 1992. And I give you continued assurance that all the work we do is directed toward the safety and soundness of Canada's financial system.

Contents

Letter of Transmittal *iii*

How to Contact the Superintendent's Office *iv*

Executive Committee *iv*

A Message from the Superintendent *v*

The Superintendent's Mandate, Mission and Goals *1*

Organization and Activities of the Superintendent's Office *3*

Two Sectors Instead of Four *4*

Corporate Services *4*

Executive and Management Committees *4*

Methodology Development *4*

Deposit-Taking Institutions Sector *5*

Supervising Deposit-Taking Institutions *5*

Foreign Bank Subsidiaries *7*

Trust and Loan Companies *8*

Examinations Division *9*

Compliance Division *10*

Policy and Research Division *10*

Rulings Division *12*

Policy Support Division *12*

Operational Services Division *13*

Personnel, Administration and Systems *13*

Personnel *13*

Administration *14*

Security and Access *14*

Systems *14*

Deposit-Taking Institutions Update *14*

Legislative Reform *14*

International Regulation *15*

Federal-Provincial Harmonization Process *15*

Insurance and Pensions Sector *16*

Policy Division *16*

Life Insurance Division *17*

Corporate Analysis Section *17*

Operations Analysis Section *18*

Examination Section *18*

Actuarial Section 18
Securities Analysis and Administration Section 18
Life Insurance Operating Results in 1991 19
Net Premium Income and Policy Reserves 20
Margin of Capital and Surplus over Liabilities 20
Industry Rationalization 20
Property and Casualty Insurance Division 21
Analysis Section 21
Examinations/Liquidations Section 22
Actuarial Section 22
Property and Casualty Operating Results in 1991 23
Financial Statement Data Base 23
Filing Actuarial Reports 23
Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice 24
Pension Benefits Division 24
Providing Pension Advice 25
The Office's Actuarial Services 26
Social Insurance Program Division 27
Government Services Division 27
Recent Reports 27
The Finance Division 28

Complaints and Enquiries 29
Communications and Public Affairs 29
Dealing with Complaints and Enquiries 29
Over 10,000 Calls and Letters 30
New Laws Deal with Complaints 31
Consumers Have Some Responsibilities 31
Institutions Have Responsibilities, Too 32
Questionnaire about Complaint Handling 32
Institutions Set Up Their Own Procedures 33
Some Things Fall Through the Cracks 33

The Superintendent's Mandate, Mission and Goals

Public trust and confidence are key to the health and security of the Canadian financial system; the people who entrust their funds to Canadian financial institutions and pension plans must be assured that the system is working on their behalf.

The Mandate

Parliament established the Office of the Superintendent of Financial Institutions in 1987 when it passed legislation bringing together the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks. The *Superintendent of Financial Institutions Act* broadened and enhanced the powers and responsibilities related to supervising Canadian federally regulated financial institutions.

The Office's enabling legislation provided for a single regulatory body for all federally regulated financial institutions; Canada is unique in having an organization of this kind. The legislation also gave the Superintendent a broad range of powers and authorities to deal as promptly and effectively as possible with problems that arise in federally regulated financial institutions and pension plans. These powers include the authority and responsibility to issue Directions of Compliance in situations where the Superintendent judges that a financial institution has embarked on — or is about to undertake — practices that are unsafe or unsound. A Direction of Compliance may also be issued to seek a specific remedy to an identified situation.

The 1987 legislation established the Financial Institutions Supervisory Committee, which is composed of the Superintendent of Financial Institutions, the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, and the Chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation. The purpose of this committee is to ensure effective and confidential exchanges of information among members so that all are current on matters related to supervising financial institutions. The Superintendent chairs the committee.

The Superintendent's Office is responsible for regulating and supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations that are licensed or registered by the federal government. We supervise federally regulated employer-sponsored pension plans and also provide actuarial reports on various government pension programs. As an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation or through federal-provincial arrangements, the Office carries out reviews of certain provincially chartered institutions.

In addition to the duties set out in the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office administers other legislation that applies to federally regulated financial institutions and pension plans. In June 1992, four new pieces of legislation were proclaimed — the *Bank Act*, the *Insurance Companies Act*, the *Trust and Loan Companies Act* and the *Co-operative Credit Associations Act*. We also have responsibility for administering the *Investment Companies Act*, the *Pension Benefits Standards Act, 1985*, portions of the *Income Tax Act*, the *Civil Service Insurance Act*, and the *Excise Tax Act*, Part I. And there are responsibilities under the *Public Pensions Reporting Act*.

The Mission

The mission of the Office of the Superintendent of Financial Institutions is to regulate financial institutions and pension plans under federal jurisdiction with a view to maintaining public confidence in the Canadian financial system. The Office's mission includes providing actuarial advice to the government. These major goals support our mission statement:

- monitor financial institutions and pension plans for solvency, liquidity and compliance with legislation, regulations, and Office guidelines;
- monitor events and trends that may affect federally regulated financial institutions and pension plans;
- act as required on issues of solvency, liquidity and compliance of each financial institution and pension plan;
- contribute to a safe and sound regulatory framework of legislation, regulation and guidelines through policy development; and
- produce high quality actuarial reports in a timely fashion to meet legislative and other government requirements.

Depositors, policyholders, and pension plan members are at the centre of this mission and its goals. Public trust and confidence are key to the health and security of the Canadian financial system; the people who entrust their funds to Canadian financial institutions and pension plans must be assured that the system is working on their behalf. Our work is done with a view to maintaining this essential public confidence and dealing quickly and effectively with any threats to it.

A major motivation for the Office is a prudential concern for the solvency and liquidity of each institution and plan. The Office gathers information about the operations of federally regulated financial institutions to develop regulatory policy proposals for the consideration of Ministers and to identify and assess strengths and weaknesses in the system so that sound advice may be provided to government. As well, the Office monitors institutions' compliance with legislation, regulations and guidelines and acts as necessary, again with the confidence of depositors, policyholders and pension plan members in mind.

The Superintendent's Office is not in the business of managing any institution. The job is rather to analyse the financial climate and develop rules and guidelines that are based on an understanding and appreciation of the facts of business life and on policies determined by the Government of Canada.

Our examination programs are directed toward solvency, liquidity and compliance concerns. The Examination Framework and its associated principles, practices and criteria ensure that our staff and resources are used most effectively when and where they are most required. Analysts working in the Office carry out detailed and comprehensive work on returns and other information provided to the Superintendent by financial institutions and pension plans. Based on detailed risk assessments, analysis of emerging trends, and a variety of other techniques, on-site examinations are planned, conducted, reported and followed up by examination staff.

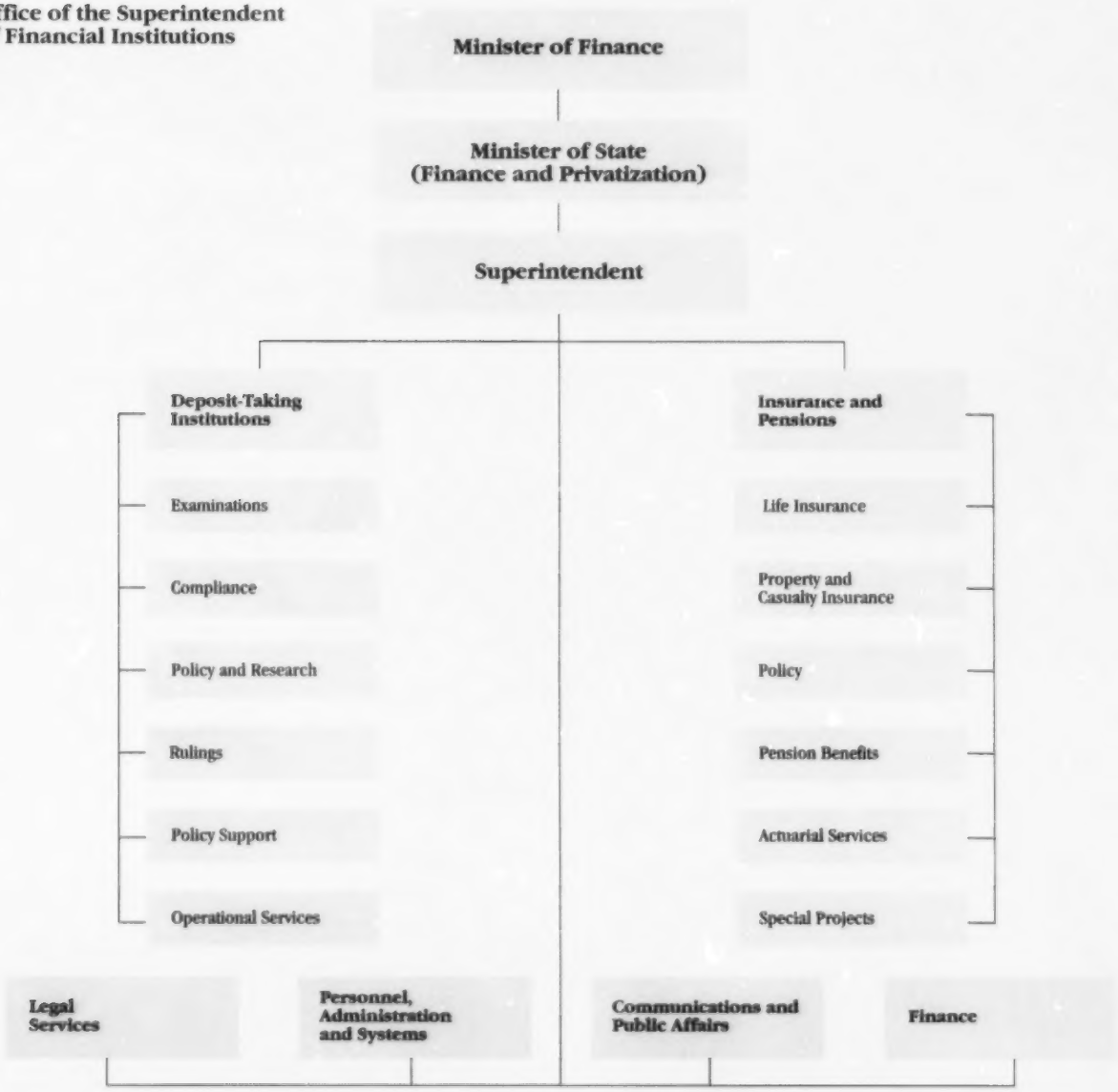
The Office keeps in close contact with the financial institutions and pension plans that it supervises. Effective supervision requires knowing what is happening in institutions, who the managers and directors are, how institutions are responding to new developments and changing conditions. Relationships with auditors, actuaries, industry associations, professional groups and with other supervisors and regulators all help to contribute to the Office's knowledge and ability to supervise institutions effectively and competently.

After five years as an Office, we have reorganized and restructured ourselves to meet new responsibilities and challenges that have come with new legislation and rapid changes in the financial system. The following sections in this report describe the new organization of the Superintendent's Office.

Organization and Activities of the Superintendent's Office

During 1991, we reviewed the structure that has been in place for the past five years. With changes in the nature of some of our work, the enactment of new financial institutions legislation and regulations, and the departure of some key senior staff, we decided that the time was appropriate to reorganize the Office to adjust to the issues that we will be addressing in the coming years.

Office of the Superintendent of Financial Institutions



Two Sectors — Instead of Four

We now have two sectors instead of four. There are two Deputy Superintendents, one responsible for deposit-taking institutions and one responsible for insurance and pensions. With the proclamation of the new legislation, an important part of the work of the Regulatory Policy Sector came to an end. In rationalizing the Office's structure, we took into account financial institutions' concerns that they continue to have access to individuals who understand fully the businesses they supervise. The two-sector approach should help with that. We have set up co-ordinating mechanisms to ensure that regulatory policy development and interpretation of legislation are consistent across industry sectors, as intended by the new financial services legislation.

Corporate Services

Divisions that were part of the Management Services Sector are still very much in operation. Corporate services made up of the Personnel, Administration and Systems Division, Finance Division, Communications and Public Affairs, and Legal Services continue to report functionally to the Superintendent. For administrative purposes, Legal Services and Personnel, Administration and Systems report to the Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions. Finance and Communications and Public Affairs report administratively to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions.

Executive and Management Committees

The Executive Committee now consists of the Superintendent and the two Deputy Superintendents. The Committee meets frequently, usually twice a month, to review all significant issues arising in the sectors so that members are aware of important developments affecting regulated institutions and so that decisions are taken that are consistent across the Office. The Committee also deals with recommendations from the Management Committee and reviews policy or administrative developments that have Office-wide implications.

The Management Committee, comprising Directors General and Directors representing all areas of the Office, has been set up as a vehicle for information sharing and for providing advice to the Executive Committee on a variety of matters. The Management Committee meets monthly; sub-committees deal with issues such as systems development, personnel policy, and training and development programs.

Methodology Development

We have set up a dedicated Methodology group that reports administratively to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions. Functional reporting is through the Management Committee to the Executive Committee. The group is headed by a Director and staff is provided through medium-term secondment from various divisions in the Office. The group's responsibilities include reviewing, enhancing and developing examination policies and procedures and assessing current developments and their impact on examination methodology. The group also has the task of ensuring that consistent examination methodology is implemented across the Office.

The Director of Methodology is responsible for the Office's Program Review function, including co-ordinating and overseeing internal audit.

Deposit-Taking Institutions Sector

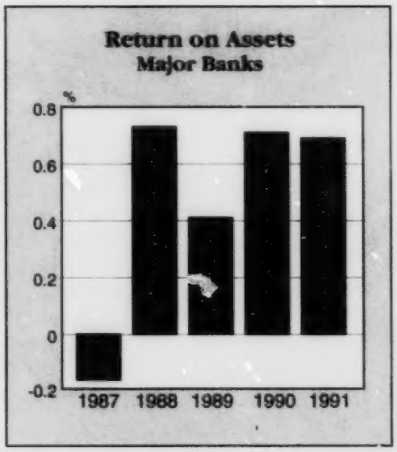
The Deposit-Taking Institutions Sector, headed by a Deputy Superintendent, is responsible for all matters affecting federally incorporated banks, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations. This includes examining institutions for solvency purposes, administering the governing legislation, ensuring compliance with the legislation, and developing regulatory policy. The Sector also carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation.

Supervising Deposit-Taking Institutions

Canadian chartered banks include 10 domestic banks and 56 subsidiaries of foreign banks. Foreign banks also operate 51 representative offices in Canada. These offices are not permitted to carry on banking activity but are designed to promote the overseas services of the foreign banks they represent.

In addition to banks, the Sector supervises and regulates 29 loan companies, 29 trust companies, 21 investment companies, and 7 co-operative credit associations operating under federal statutes. Through federal/provincial arrangements, or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Sector also carries out reviews of certain provincially chartered trust and loan companies. Twenty-one institutions are subject to Office supervision by virtue of these relationships.

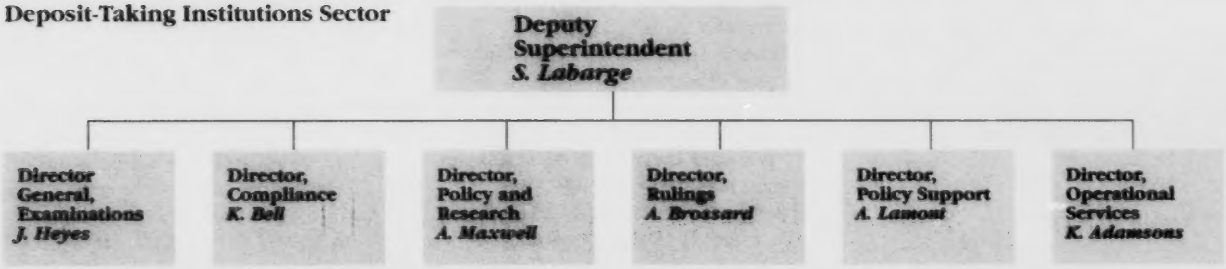
In addition the Office deals with the registrations of companies under the *Investment Companies Act* and carries out examinations of registered companies. Investment companies raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, purchase bonds, debentures, and shares, or invest in real property for income or resale. These companies are incorporated under the *Canada Business Corporations Act*; however, they may seek, or be required, to be registered under the *Investment Companies Act*.

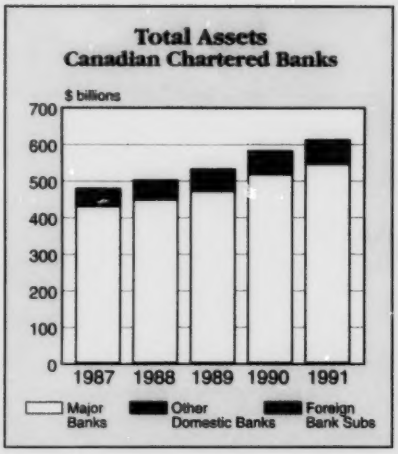


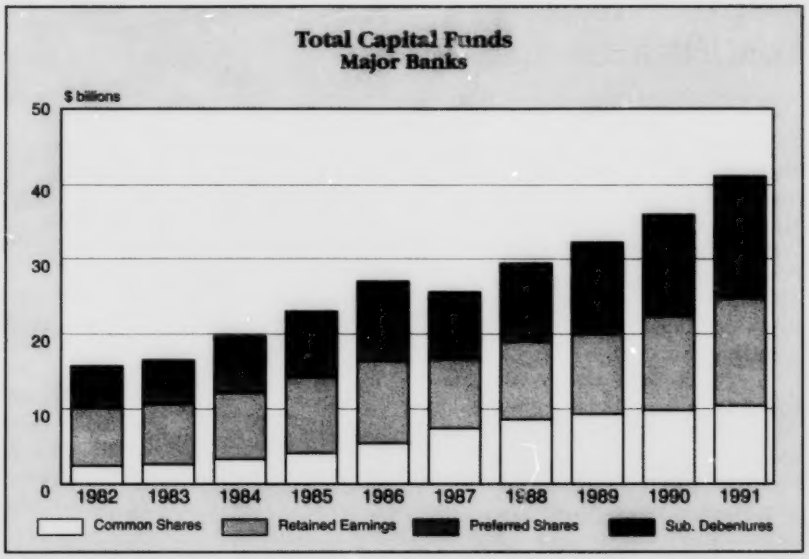
There were 21 investment companies registered under the Act at the end of March 1992 compared to 20 a year earlier. Total assets of investment companies registered at 31 March 1992 were $34.7 billion ($36.2 billion a year earlier).

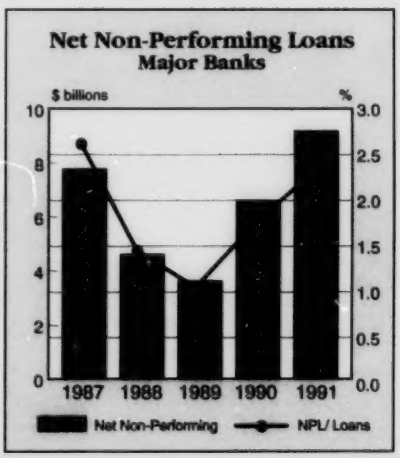
We conduct our supervisory activities on a cost-recovery basis. Deposit-taking institutions in total were assessed $15.0 million for 1991-92. Domestic banks that meet established criteria regarding ownership and are classified as Schedule I Banks shared $5.9 million of these costs. Schedule II Banks, which include foreign bank subsidiaries and one closely held domestic bank,

Deposit-Taking Institutions Sector









were assessed $1.6 million. Trust and loan companies, co-operative credit associations, and investment companies carried $6.8 million, $.4 million, and $.3 million of costs respectively. In addition, CDIC was assessed $0.4 million for work performed by the Office in an agency capacity and provinces where an agency agreement exists were assessed $0.03 million for work performed.

With respect to the financial performance of deposit-taking institutions during 1991, deteriorating economic conditions largely attributed to the decline in real estate prices and a general economic restructuring process across North America, adversely affected asset quality and profitability. Earning declines were primarily the result of a higher incidence of non-performing loans requiring increased provisions for loan losses.

For the year ended 31 October 1991, the six major domestic banks reported aggregate net income of $3.7 billion, an increase of 4 per cent over 1990. Return on assets was 0.69 per cent and return on common equity was 14.0 per cent, down from 0.71 per cent and 15.0 per cent, respectively, in 1990.

The major banks, with assets of $546 billion at 31 October 1991, accounted for 99 per cent of domestic bank assets and 89 per cent of total chartered bank assets.

The most significant factor in the improvement in earnings was an 11 per cent increase in total revenue which was fuelled in part by a 6 per cent increase in total assets. The effects of the recession continued to be felt through rising loan losses and higher non-performing loans.

At 31 October 1991, non-performing loans net of allowance for credit losses totalled $9.1 billion and represented 2.35 per cent of total loans. This compares to non-performing loans of $6.5 billion or 1.76 per cent of loans at the end of fiscal 1990. Provisions for loan losses totalled $2.7 billion in 1991, up 60 per cent from 1990.

Net interest margins improved in 1991, increasing from 2.89 per cent of assets in 1990 to 2.99 per cent in 1991. Because the banks are liability-sensitive over the short term, declining interest rates during 1991 decreased funding costs more rapidly than interest revenue, thereby improving margins. The improvement was offset somewhat by a higher level of non-accrual loans.

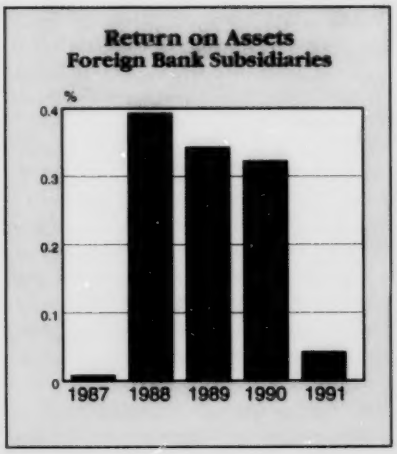
Despite the difficult economic environment, continuous progress has been made in reducing exposure

to less developed countries and in improving capital adequacy.

Loans to less developed countries are no longer a material burden to the major banks. Since 1987, the banks have reduced their net exposure through reservations, sales and restructuring agreements. At 31 October 1991, aggregate net exposure represented 16 per cent of common equity, down from 20 per cent in 1990 and 134 per cent in 1986.

During the past 10 years, the capital adequacy of the major banks, expressed as a percentage of assets, has improved considerably. Capital funds for the major banks grew from $13.6 billion in 1981 to $40.9 billion by the end of 1991, for an average annual growth rate of 11.9 per cent. This compares to a growth rate for assets of 5.4 per cent. Twenty-five per cent of total capital growth was internally generated — an impressive portion, given that $33 billion in loan losses was expensed in the 10-year period with an after-tax cost of approximately $18 billion. Since 1988, capital adequacy has been determined in accordance with the Canadian application of the Bank for International Settlements' (BIS) framework. For 1991, all the major banks exceeded the current requirement of a minimum capital ratio of 7.25 per cent of risk-adjusted assets. By 1992, banks will be required to maintain a ratio of at least 8 per cent. At 30 April 1992, all the major banks had already exceeded that level, attaining an average ratio of 9.1 per cent.

In the first half of 1992, the six major domestic banks continued to be adversely affected by the recessionary environment. Aggregate net income for the first half of 1992 was $1.2 billion, down 34 per cent from the same period in 1991. Provision for loan losses was 118 per cent higher than for the same period in 1991. Non-performing loans net of allowances for credit losses stood at $11.9 billion at 30 April 1992 and represented 2.94 per cent of loans.



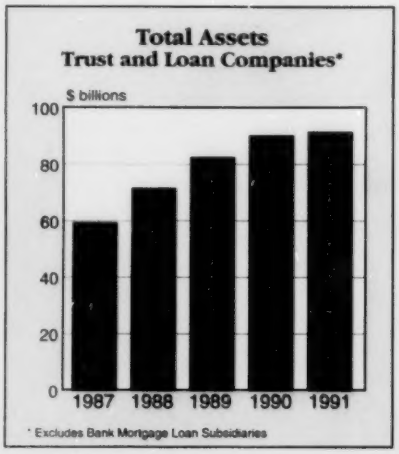
Foreign Bank Subsidiaries

At 31 October 1991, there were 56 foreign bank subsidiaries operating in Canada. The aggregate assets of foreign bank subsidiaries totalled $58 billion at 31 October 1991, up 1 per cent from 1990.

The earnings of foreign bank subsidiaries were more adversely affected that those of the major domestic banks by a deterioration in asset quality. Their net income for 1991 was $26 million, compared to $169 million in 1990.

The major factor in the decline in earnings was a substantial increase in provision for loan losses in the last half of the year. Return on assets was .04 per cent compared to .31 per cent in 1990. There was a great divergence in 1991 results of the individual organizations, and 22 foreign bank subsidiaries reported losses.

The profitability of foreign bank subsidiaries remained under pressure in the first half of 1992. The net income of those banks was down 35 per cent from the same period in 1991 with return on assets at .16 per cent compared to .24 per cent last year. Mounting provisions for loan losses continued to be the major factor in the decline.



Trust and Loan Companies

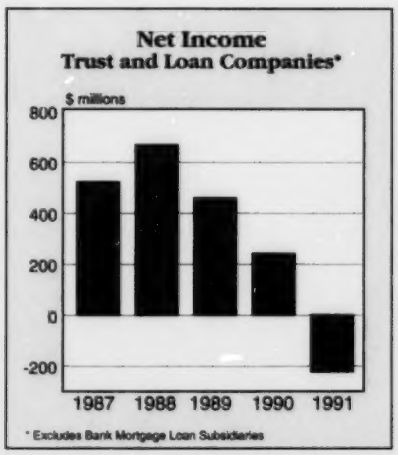
Of the 66 federally supervised trust and loan companies operating at the end of 1991, 4 trust and 5 loan companies were not taking deposits.

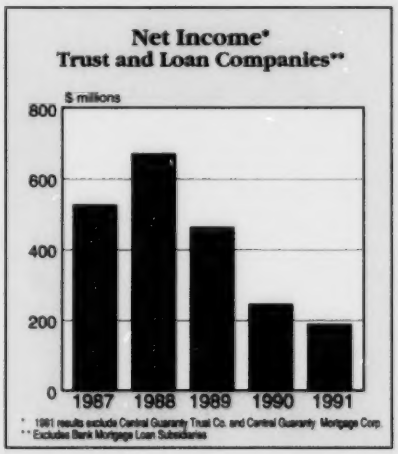
There are now 29 federally incorporated loan companies. Eleven are wholly owned mortgage subsidiaries of chartered banks and are not included in our separate loan company analysis because their results form part of the consolidated bank results.

At 31 December 1991, aggregate loan companies' assets amounted to $35 billion, an increase of 2.8 per cent from 1990. Aggregate net income was $141.8 million, down 27 per cent from 1990.

At 31 December 1991, trust company assets totalled $56.1 billion, virtually unchanged from 1990. A net loss of $363 million was reported for 1991, reflecting the large loss reported by one company. Excluding that company, net income was down 64 per cent from 1990. The recession has had a significant impact on trust companies because of their concentration in real estate lending. Most trust companies experienced a decline in earnings; nine companies reported a loss for the year.

At 31 December 1991, three groups of related trust and loan companies (three trust and three loan companies) accounted for 73 per cent of the total assets of federal trust and loan companies.





Examinations Division

The Examinations Division, headed by a Director General located in Toronto and supported by three regional managers, is responsible for monitoring and examining deposit-taking institutions. Experience gained from almost five years of operations taught us that to make our supervision more effective, managers must know and understand well the business in which supervised institutions are involved. What has emerged is a full appreciation of the value of a "portfolio management approach" for supervising deposit-taking institutions.

The portfolio manager is the manager or managing group responsible for monitoring, examining, reporting and following up on all the institutions assigned to the person or the group. The portfolio manager also would normally be the initial contact in the Office for any non-financial issues an institution may raise, such as a policy matter.

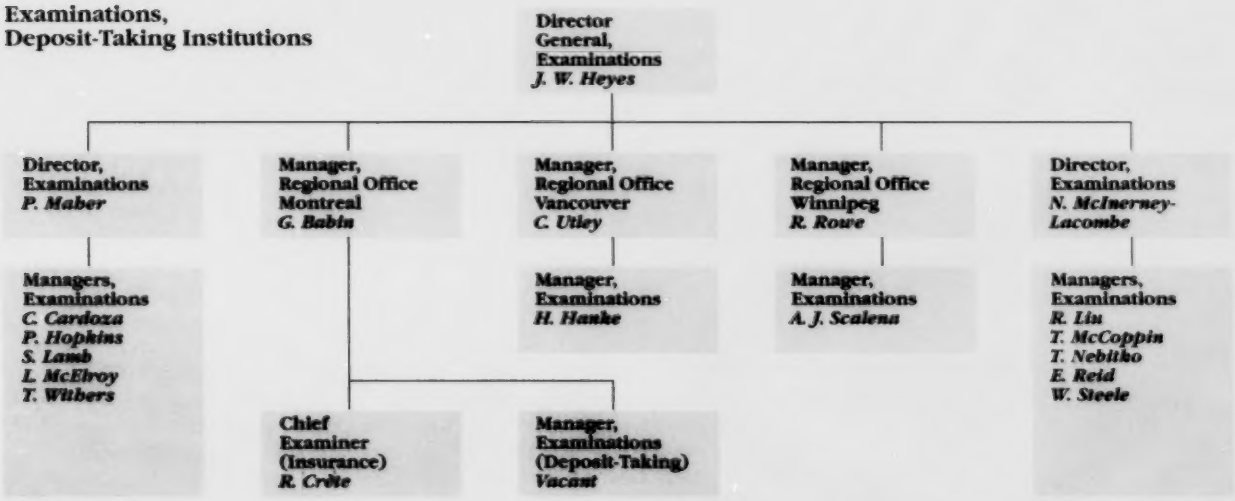
Notwithstanding that some differences will remain as a result of the new legislation, differences among deposit-taking institutions are minimal as far as the examination process is concerned. There is no longer a need for special divisions devoted to industry sectors; now the need is for managers responsible for groups of deposit-taking institutions. Although there will always be differences between individual institutions, this new approach will help us to ensure consistency in the ways we monitor institutions, apply examination methodology and report regulatory and supervisory findings.

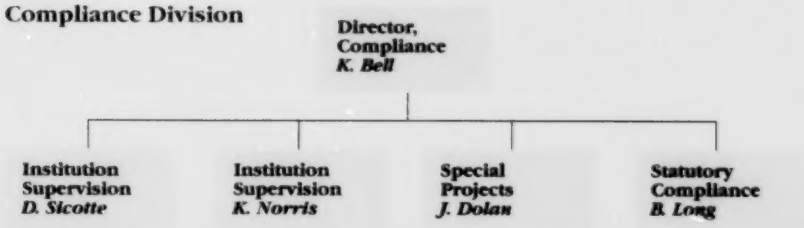
Applying the principles, policies and criteria established in our Examination Framework, examiners in the Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver offices carry out the planning, monitoring, on-site, and reporting phases of examinations. At the end of June 1992, there were 43 full-time examiners in Toronto, 12 in Montreal, 8 in Vancouver, and 6 in Winnipeg. Regional offices, reporting through the Director General, Examinations in Toronto, also examine insurance companies and pension plans.

Monitoring is carried out through the analysis of financial and other information to identify the areas of major risk exposure in each institution. This serves to focus the on-site examination work. In all institutions, a critical risk is the deterioration of asset quality. In examining this risk in deposit-taking institutions, we engage the services of credit consultants who are senior credit officers, usually retired from major financial institutions. These individuals bring sound knowledge to examining this important area. The examination process is further enhanced when we use examination specialists in areas such as information systems and treasury operations and in developing specialized examination practices. Employment of these experts is co-ordinated in our Toronto office.

Examinations culminate in a review of the findings with the company's most senior officers and subsequently the audit committee of the board of directors. At these meetings, we identify key matters and discuss required corrective action and follow-up monitoring.

Examinations, Deposit-Taking Institutions





Compliance Division

The Compliance Division, with a staff of 15, has been established to assume the functions of the former Registration and Investigations Division and to take on the new responsibilities resulting from the new regulatory compliance provisions of the Acts governing the affairs of deposit-taking institutions that came into force in June 1992. The Compliance Division is responsible for supervising those deposit-taking institutions whose financial condition is of greatest concern to the Office. It is also the Office's main contact with the Canada Deposit Insurance Corporation. The monitoring of the current financial condition of those deposit-taking institutions encountering financial difficulties is of critical importance to the deposit insurer, and a close liaison between our Office and CDIC is essential.

Policy and Research Division

In our new organization, the Policy and Research Division develops regulatory policy proposals and guidelines for banks, trust and loan companies, and co-operative credit associations. It also develops accounting guidelines on specific issues for all federal financial institutions where, in the opinion of the Superintendent, generally accepted accounting principles (GAAP) do not deal adequately with the issue, or the range for judgement allowed under GAAP needs to be narrowed, or where GAAP does not provide the appropriate treatment for financial institutions. The Division also performs financial analysis.

Policy and Research has 16 staff members in 3 groups — Supervisory Policy, Accounting Policy, and Financial Analysis. The Division works closely with the Insurance and Pensions Sector to ensure that prudential and accounting policy issues affecting both sectors are dealt with consistently. Division staff have frequent contacts with industry associations and individual institutions, professional bodies, other federal and provincial departments and agencies, and supervisors in other G-10 countries.

In April 1991, the Office released a manual of bank supervisory and accounting guidelines. Policy and Research Division has primary responsibility for developing and updating these guidelines. A similar guideline manual for trust and loan companies was issued in August 1992.

Supervisory Policy personnel are involved in developing capital adequacy and other prudential standards for deposit-taking institutions. Their activities include representing the Office on the Bank for International Settlements (BIS) working

groups studying risks of concern to supervisors of internationally active banks. In 1991-92, these BIS groups focused primarily on assessing the acceptability of innovative capital instruments under the BIS capital accord, developing proposals for the capital treatment of market risks, and preparing a consultation document on the netting of foreign exchange and other derivative contracts.

Domestically, Supervisory Policy staff developed draft capital adequacy proposals for federal trust and loan companies and participated on a federal/provincial committee studying the harmonization of trust and loan capital standards. Staff also made progress in developing new capital standards for co-operatives.

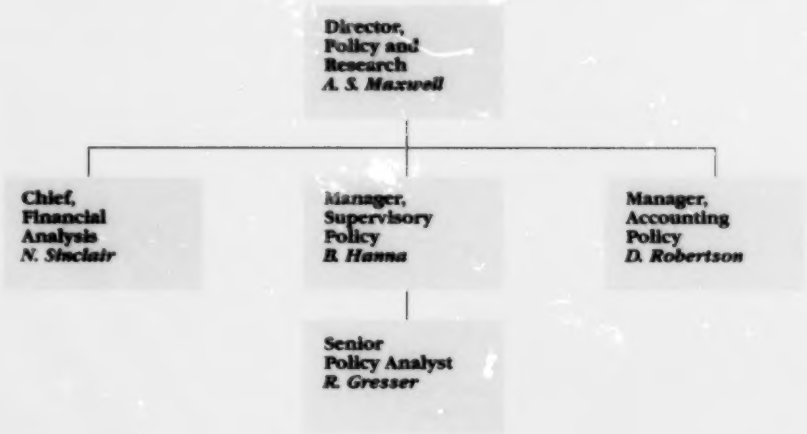
During the year, Supervisory Policy released a guideline on securities lending and a draft guideline on the prudent person approach, both applicable to all industries. In addition, guidelines on asset securitization and capital adequacy requirements were issued in final form for banks and in draft for trust and loan companies. Work on the exposure of banks to certain designated countries resulted in the decision no longer to require mandatory provisioning against loans and other exposures to Mexico. A draft guideline on large exposure limits applicable to trust and loan companies was also issued for comment.

Accounting Policy staff researches and develops policy on accounting issues that affect financial institutions. During 1991-92, the group issued a final guideline to all financial institutions on accounting for NHA-insured mortgage-backed securities and provided guidance to banks on accounting for Mexican exposures following the removal of Mexico from the list of designated countries. The group issued a draft guideline on loan loss provisioning to the trust and loan and life insurance companies, a draft guideline on non-accrual loans for banks, trust and loan and life insurance companies, and a draft guideline on real estate acquisition development or construction financing arrangements to all financial institutions.

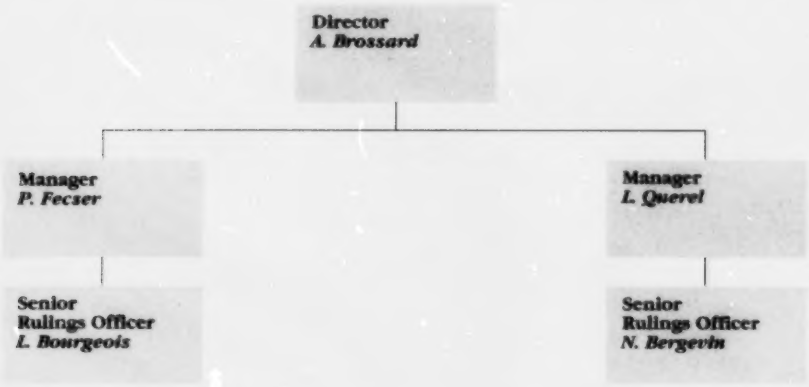
Accounting Policy staff played an important role on a federal/provincial committee studying the harmonization of accounting policies for trust and loan companies. A member of the Accounting Policy group participated in the work of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) Financial Institutions Task Force and related study group on accounting for impaired loans.

The Financial Analysis group prepares industry and multi-company analyses to assist the examination process and policy development. It is also responsible for monitoring deposit-taking institutions' investment and loan portfolios under the prudent person approach. Using financial data reported by the supervised companies, the group identifies industry trends and changes in key indicators and provides this analysis to examiners for their monitoring and examination of individual institutions. Regular analysis focuses on the profitability of the industry, changes in non-performing loans, the level of provisions, and the adequacy and composition of capital. In addition, the group carries out special studies and financial analyses in response to specific issues as they arise.

Policy and Research Division



Rulings Division



Rulings Division

The Rulings Division's 13 staff are responsible for administering the legislation pertaining to deposit-taking institutions and investment companies, except for the compliance functions that are handled by the Compliance Division.

The corporate governance aspects of this work include supervising incorporation and amalgamation of financial institutions, corporate restructurings, acquisitions of new financial businesses by foreign investors, reviewing and approving financial institutions' internal procedures pertaining to such issues as self-dealing, and processing requests from financial institutions for various approvals required under the legislation.

The Division is also responsible for updating existing regulations and developing new ones. As a corollary to its corporate governance activities, the Division develops certain guidelines to assist financial institutions in applying for permissions under the legislation.

Interpretations, rulings and opinions concerning legislation and regulations governing deposit-taking institutions and investment companies are provided by officers of the Division to other parts of the Office and to financial institutions.

Rulings Division is also involved in a number of special projects, such as developing a regulatory framework for the securities clearing and settlement system in Canada. The Division takes an active role in the Canadian Working Committee of the Group of Thirty and is responsible for developing regulatory arrangements for the Canadian Depository for Securities Limited. The Division has provided technical advice on trade and financial services issues to the Department of Finance in such areas as the GATT and the North American Free Trade Agreement.

Policy Support Division

The Policy Support Division, with three staff, assists in co-ordinating regulatory policy activity in the Toronto office by ensuring that policy issues that originate there are referred to appropriate staff in Ottawa. The Division is also the policy contact in Toronto for examiners and for the general public.

Policy Support maintains regular contact with industry representatives and associations, such as the Canadian Bankers Association and the Trust Companies Association of Canada and with other regulatory agencies, primarily the Ontario Securities Commission, the Toronto Stock Exchange and the Investment Dealers Association. Division staff also participate regularly on the Office's Auditors' Advisory Committees, thus maintaining relationships with the accounting profession.

Policy Support assists in research projects that have policy implications. Division staff have also been involved in issues being addressed by the Bank for International Settlements dealing with market risk. The primary focus of the Division's activities continues to be on securities-related issues; this will continue in the coming year.

Operational Services Division

This Division is responsible for ensuring that information reported by deposit-taking institutions meets the Office's supervisory needs and can be readily prepared by the financial institutions. The Division has eight staff members. The new legislation provides the Office with more flexibility than before to specify and modify information formats. So this Division is taking a strategic view of the Sector's information needs to ensure that the appropriate databases, technology and systems, and training and development are in place to support analytical and examination functions.

Division staff head the Financial Information Committee, a working group made up of our Office, the Bank of Canada, Department of Finance, Canada Deposit Insurance Corporation, and Statistics Canada. The Committee is developing a single reporting package for financial institutions that will fulfil the various needs of its members, all of whom require financial institution information. This task involves obtaining agreement on reporting requirements among the various government agencies and discussing these with industry associations. Together, we are making good progress in developing the reporting package.

Staff in the Division are responsible for establishing the Sector's planning, budgeting, training and development functions and providing general administrative support to the Deputy Superintendent.

Personnel, Administration and Systems

Under the new Office structure, this Division reports for administrative purposes to the Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions.

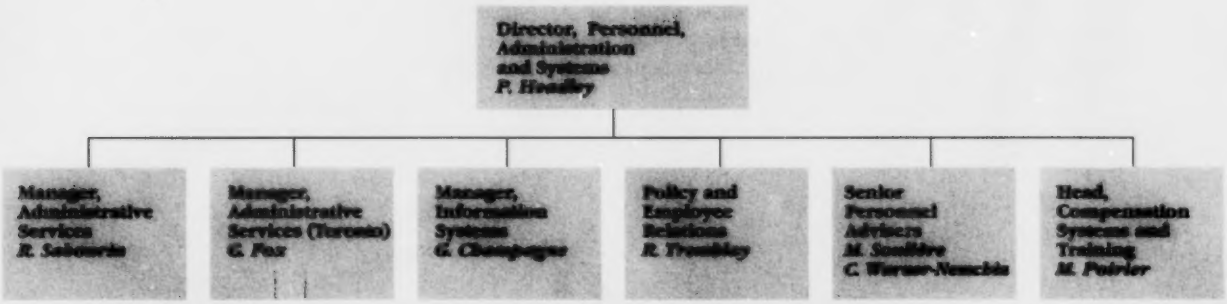
Personnel

The Personnel group is responsible for all matters related to official languages, classification, staffing, general and management training, staff relations, including negotiating collective agreements with unionized staff, and pay and benefits. It also develops and implements programs related to the personnel function, such as employment equity, safety and health, and employee assistance. The group has staff in Toronto and Ottawa.

The Personnel group provides the support tools and programs required by the Office's human resource management framework. Important areas dealt with within this framework include performance review and employee appraisal, training and development, human resource planning, and accountability.

This past year, the Office undertook a review of the language requirements of all the positions to ensure that we respect our obliga-

Personnel, Administration and Systems



tions under the *Official Languages Act*. We also developed an internal language training policy to give managers more flexibility in that area. As well, the Office published an employment equity policy to enunciate the Office's commitment to the government employment equity program.

Administration

Staff provide the Office's mail and distribution system, records management, facilities management and materiel management. Library services in Ottawa and Toronto, including extensive inter-library loan services, provide sources of reference material for all staff.

Security and Access

This is a new unit under the direction of the Director, Personnel, Administration and Systems. The unit is responsible for co-ordinating all security functions (personal, physical and systems) and for administering access to information and privacy legislation. Other responsibilities include classifying positions and administering our Employee Recognition Program.

During the past year, Security and Access carried out threat risk assessments for all Office locations and oversaw the implementation of enhanced security procedures in the Office.

Systems

Information Systems helps to achieve the Office's business objectives by developing and maintaining cost-effective systems applications, maintaining, operating and modifying computer networks, hardware and software, providing systems services, support and advice, and ensuring effective and efficient data collection and processing.

The Office is continuing to move toward electronic filing of regulatory and supervisory information. Voluntary electronic filing has been in place for some years in the banking and property and casualty insurance sectors of the financial industry. For the 1992 fiscal year, federally registered property and casualty insurance companies will be required to submit their annual statements on diskette as well as in hard copy form.

Deposit-Taking Institutions Update

Legislative Reform

A major revision to the federal legislation governing financial institutions came into effect on June 1, 1992. The revised legislation sets a new legislative framework for banks, trust companies, loan companies, insurance companies and co-operative credit societies.

The new framework includes these key features:

- expanded powers allowing greater flexibility to financial institutions in offering a comprehensive array of financial services;
- a new prudent portfolio approach that relies on increased management responsibilities rather than legislated investment restrictions to ensure adequate risk management;
- a new ownership policy allowing one type of financial institution the possibility of owning outright other types of financial institutions;
- self-dealing rules that will regulate transactions between related parties;
- much greater uniformity of rules between different types of financial institutions; and
- a new body of Regulations to complement and clarify the new legislation.

The new legislation offers challenges to the financial institutions and to our Office. In carrying out our responsibility to administer the new

legislation, we have to adjust our approach to supervising financial institutions. Simplified investment restrictions will, on the one hand, simplify monitoring compliance with those restrictions. On the other hand, our examiners will need to focus more of their attention on assessing institutions' internal investment policies. And the new legislation will likely result in more corporate reorganizations that will challenge us to develop innovative ways to deal effectively with the resulting new groups.

We are looking forward to working in this new environment with the institutions that we supervise.

International Regulation

In 1991-92 the Office contributed to the development of international initiatives through its membership on the Basle Committee on Banking Supervision at the Bank for International Settlements. The work included continuing activity in the area of the supervisory treatment of market risk arising from banks' trading activities and examining the nature of credit risk of interest rate and exchange rate-related derivative contracts that are subject to legally enforceable bilateral and multilateral netting. And there were developments in the area of minimum standards for supervising international banking groups and their cross-border establishments.

The Basle Committee on Banking Supervision was established by the Central Bank Governors of the Group of Ten countries at the end of 1974 in the aftermath of disturbances in international currency and banking markets. The Committee provides a forum for regular contact and co-operation among the bank regulators of member countries on banking supervisory matters. The Basle Committee developed the 1988 Capital Accord which established a common yardstick and minimum standards for capital adequacy of banks that are active internationally.

During the year, we took part in a subgroup of experts at the BIS that examined incorporating the market risk of banks' trading activity into the Capital Accord. The deliberations of the subgroup have been co-ordinated with work being done by a technical working party of the International Organization of Securities Commissioners (IOSCO). Discussions continue.

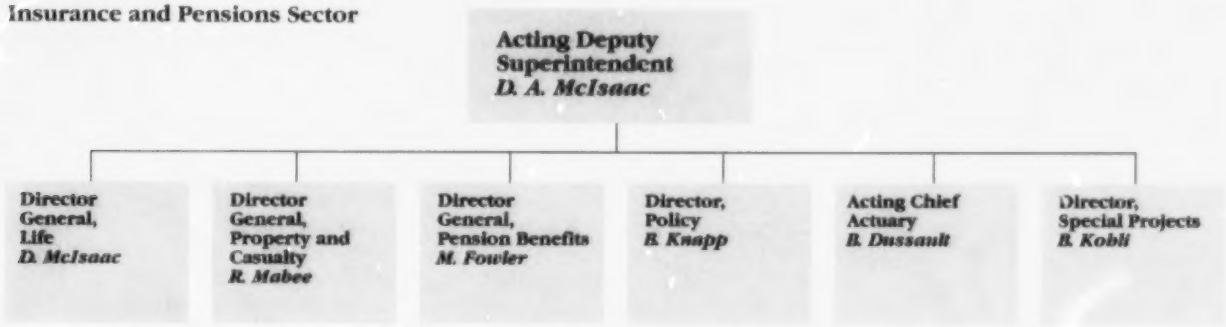
In April 1992, we sent Canadian banks a technical paper on recognizing the reduction in credit risk of legally nettable derivative contracts when calculating the capital requirements of internationai banks. A BIS subgroup developed the issues paper subsequent to conclusions drawn by a central bank committee about the legal validity and payments systems implications of netting.

On July 6, 1992, the Chairman of the Basle Committee on Banking Supervision released a document that sets out four minimum standards for supervising international banking groups and their cross-border establishments. The minimum standards are an elaboration of the Concordat on the principles for supervising banks' foreign establishments published by the Basle Committee in 1983. These minimum standards focus on co-ordinating supervision to ensure that no part of the international operations of banks escapes regulatory scrutiny. In part the standards address concerns that arose from the failure of the Bank for Credit and Commerce International. Our Office meets these new minimum standards; we supervise banks on a consolidated basis and regularly collect information on their global operations.

Federal Provincial Harmonization Process

During the year officials from the Office participated in federal/provincial meetings held to discuss the harmonization of legislation, regulation and supervision relating to trust and loan companies. Technical sub-committees under the direction of senior officials responsible for financial institutions were formed to study issues relating to investment, liquidity and lending, corporate governance, capital adequacy, differences between generally accepted accounting principles and regulatory accepted accounting principles and information sharing. Discussions continue.

Insurance and Pensions Sector



Insurance and Pensions Sector

The Insurance and Pensions Sector is headed by a Deputy Superintendent. The Sector has five major divisions — Policy, Life Insurance, Property and Casualty Insurance, Pension Benefits and Actuarial Services. This structure takes into account the specialized nature of pension plan supervision, the work required to provide actuarial advice and services to government, and the significant differences that exist between the segments of the insurance industry.

The Insurance and Pensions Sector has staff in Ottawa and Toronto and also uses the services of examiners located in regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

The insurance industry was assessed a total of $2.3 million for 1991-92. Of this amount, $7.5 million related to recovery of administrative costs incurred by the liquidator in 1991-92 in winding up nine property and casualty insurers that had failed in previous years.

With the recent reorganization of the Office, the Finance Division and the Communications and Public Affairs Division now report for administrative purposes to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions. Information about the Finance Division is at the end of the section on Insurance and Pensions. Details about Communications and Public Affairs are included in the section at the end of the report that deals with complaint handling, a major responsibility of the Communications and Public Affairs Division.

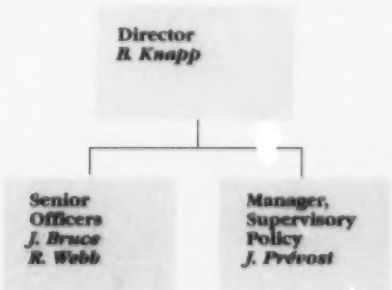
Policy Division

The Sector's new Policy Division was set up on 1 June 1992. Its eight staff members were drawn from various areas of the former Regulatory Policy Sector. Policy Division is responsible for regulatory policy development, rulings and interpretations, and some aspects of compliance monitoring within the Insurance and Pensions Sector.

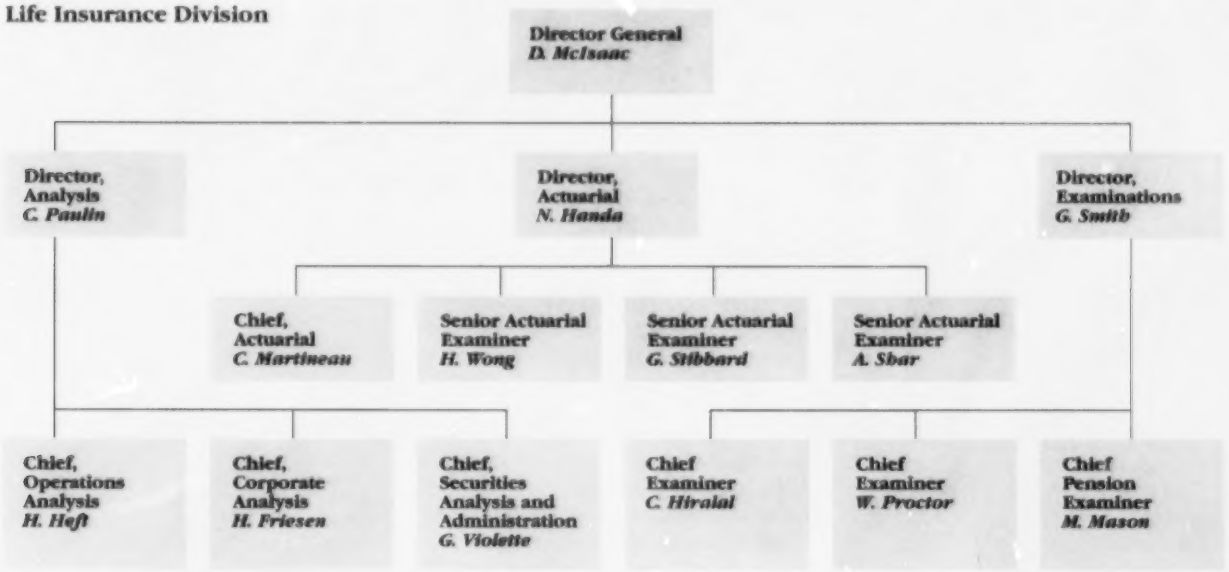
With the proclamation of the new insurance legislation, the Division's work includes finalizing capital adequacy requirements and revising financial reporting forms for life insurance companies as well as developing necessary regulations and issuing appropriate guidelines to life, property and casualty companies and fraternal benefit societies and pension plans.

The Division's work is closely co-ordinated with the work of the

Policy Division



Life Insurance Division



Policy and Research and Rulings Divisions of the Deposit-Taking Institutions Sector and with the operational divisions of the Insurance and Pensions Sector, which are described next.

The Life Insurance Division

Life Insurance Division personnel have certain responsibilities with respect to life insurance companies and fraternal benefit societies that begin even before an institution is authorized to insure risks. Monitoring and supervisory responsibilities continue as long as a company continues to be registered. To accomplish this supervisory work, the Life Division is organized along functional lines, as illustrated in the accompanying organization chart.

Corporate Analysis Section

No federally incorporated company or foreign company may insure risks in Canada unless it holds an order from the Minister of Finance. Applications for federal incorporation and registration are reviewed by analysts in the Corporate Analysis Section. Based on their assessment of the adequacy of capital, business plans and earnings projections submitted by the applicant, staff make recommendations regarding an application. Similar considerations apply when the Section reviews proposals for ownership changes, amalgamations or transfers of business. The Corporate Analysis Section is also responsible for reviewing requests concerning investments, share issues, charter amendments and changes to the classes of insurance a company is authorized to insure.

Operations Analysis Section

Once a company has been granted an order authorizing the insuring of risks within certain classes of insurance, it must comply with the provisions of the legislation that governs it. The *Insurance Companies Act* requires companies to file annual returns and other supporting material. Analysts in the Operations Analysis Section carry out the preliminary review of these filings. They apply early-warning tests to the data submitted and perform trend analyses to identify early on any companies that may be heading for financial difficulties.

The ongoing monitoring of a company's financial position is part of the analysts' work as well, and they discuss any matter of concern with company officials. When a company gives signs of serious financial problems, the analysts monitor operations very closely and may recommend that the scope of operations be limited or that a company's order be revoked. The analysts also provide examiners with information for use in establishing the scope of their examination.

Examination Section

A critical part of the supervisory process is the on-site examination of companies. This work is carried out periodically at the head office of each company usually once every two years, or more frequently if necessary. This function is the primary responsibility of the Life Division's Examination Section whose staff are located in our Toronto office. Some of the examinations are conducted by personnel from our other regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

The examiners review the company's financial and self-governance documentation and internal and external audit reports. They interview senior executives to verify the company's financial condition, determine compliance with the *Insurance Companies Act* and regulations, make judgements about management and business plans, and assess the company's financial prospects. The examiners report their findings to senior company officials and indicate what corrective action, if any, is required.

Actuarial Section

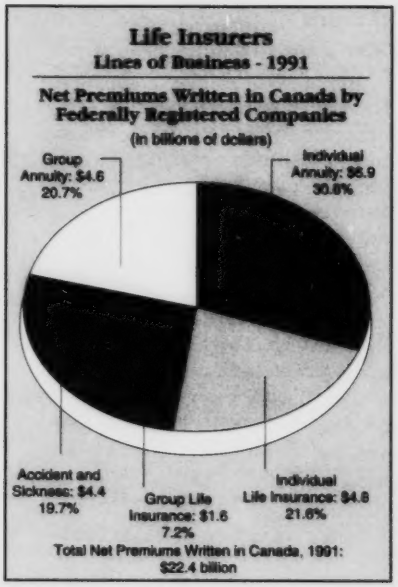
Because they provide protection in the form of life insurance, health insurance and annuity products, companies must establish adequate reserves to provide for the significant risks arising out of their liabilities. Insurance legislation requires each company to appoint a valuation actuary to report on the adequacy of the reserves established by the company. The actuary must choose the assumptions to be used in discounting the future payments that the company will be called upon to make and thus determine the level of reserves the company must carry to cover those future liabilities.

Each year the actuary submits a report to the Superintendent setting out the results of the actuarial reserve calculation and providing the rationale for the assumptions underlying the calculation. The Life Division's Actuarial Section reviews these annual reports and discusses findings with the company's actuary. Our actuaries also participate in on-site examinations to gain further information to support the material contained in the actuary's report. On these occasions, our actuaries discuss with company officials the background to the valuation assumptions and review the calculations performed in establishing the liabilities.

Securities Analysis and Administration Section

All foreign insurance companies that operate in Canada on a branch basis are required to maintain sufficient assets in Canada under the Superintendent's control to cover their statutory liabilities in Canada plus provide a margin. This is done by the companies vesting assets in trust with independent trustees.

The Securities Analysis and Administration Section monitors and ensures the adequacy of the level of assets vested by both life companies and property and casualty companies, thus protecting the interests of Canadian policyholders in the event that a company becomes insolvent.



Life Insurance Operating Results in 1991

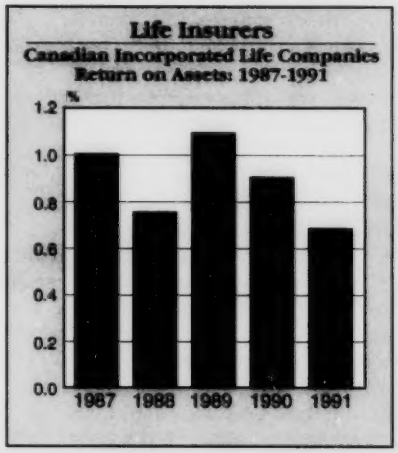
The Canadian life insurance industry is made up of companies incorporated in Canada, either federally or provincially, and Canadian branch operations of companies incorporated outside Canada. All federally incorporated and all foreign companies operating in Canada on a branch basis are subject to federal insurance legislation administered by our Office. In addition to being federally registered, companies must be licensed in each province or territory where they do business.

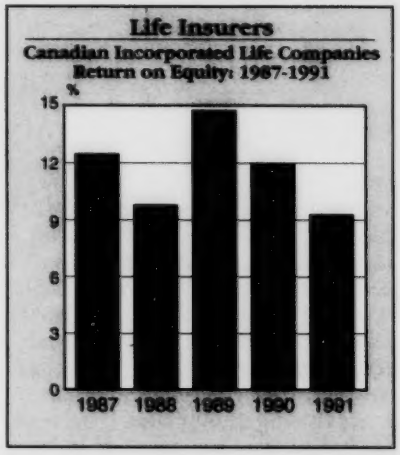
At the end of 1991 there were 144 federally registered life insurance companies (57 federally incorporated and 87 foreign companies) and 34 fraternal benefit societies (15 federally incorporated and 19 foreign societies) operating in Canada. During the year, one company was federally incorporated, two foreign companies amalgamated their businesses, and one foreign company and two foreign societies withdrew from Canada.

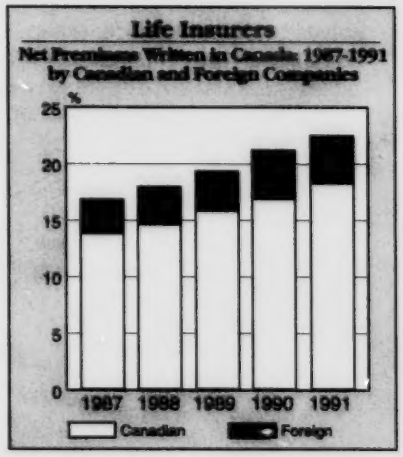
As in previous years, federally registered companies and societies accounted for about 95 per cent of the life insurance market in Canada; provincially incorporated companies represented the remaining 5 per cent.

Life insurance companies offer a variety of products that combine two main components — protection against financial hardship resulting from death or illness, and accumulated savings. The three major lines of business are life insurance, annuities, and accident and sickness insurance. Fraternal benefit societies offer a more limited range of products within these three lines.

Life Insurance. Net premium income in Canada grew by 3.6 per cent in 1991 compared to the previous year, increasing from $6.22 billion to $6.45 billion. Most of the growth in 1991 was attributable to individual life business that generated net premiums of $4.84 billion in 1991 compared to $4.67 billion in 1990. Net premiums from group business actually increased slightly from $1.55 billion in 1990 to $1.60 billion in 1991.







Annuities. The sale of annuity products, primarily in the form of individual and group retirement savings plans, has been increasing steadily over the past 10 years. In 1991, annuity premiums amounted to $11.5 billion, representing 51.5 per cent of total net premium income in Canada. This compares to net premium income of $10.7 billion in 1990, representing 50.8 per cent of total premium income. Unlike the situation in the previous year, group annuity business grew during 1991 at a much faster rate than individual annuity business. Although Canadian consumers continue to put funds aside to save for their own future rather than relying totally on government or employer-funded plans, consumers had relatively less money to invest in 1991 than in the previous year, largely because of poor economic conditions.

Accident and Sickness Insurance. The accident and sickness insurance coverage provided by life insurance companies to Canadians supplements government-sponsored health insurance plans by providing extended health care benefits, disability income, dental coverage, and accidental death and dismemberment coverage. This type of insurance is generally sold through group plans or mass marketing. Net premium income arising from accident and sickness business transacted in Canada continued to show consistent stable growth, increasing by 6 per cent from $4.2 billion in 1990 to $4.4 billion in 1991.

Net Premium Income and Policy Reserves

For the year ended 31 December 1991, federally registered companies reported net premium income in Canada of $22.4 billion from all lines of business, up 6.1 per cent overall from 1990. Total assets in Canada increased by 10.9 per cent, from $121 billion at the end of 1990 to $134 billion at the end of 1991. In addition to their business in Canada, the Canadian companies have significant insurance operations outside Canada. They reported net premium income outside Canada of $11.0 billion for 1991 on a non-consolidated basis, and assets outside Canada of $57.5 billion. By comparison, non-resident companies operating in Canada on a branch basis reported net premium income in Canada of $4.2 billion for the year, and assets in Canada of $24.8 billion.

Policy reserves represent the largest liability item on the balance sheet of a life insurance company. Policy reserves are the amounts that, together with the addition of future premiums and investment income to be earned, provide the funds necessary to meet future contractual policy obligations. At the end of 1991, policy reserves represented 75 per cent of the worldwide liabilities of federally incorporated companies and 68 per cent of their worldwide assets.

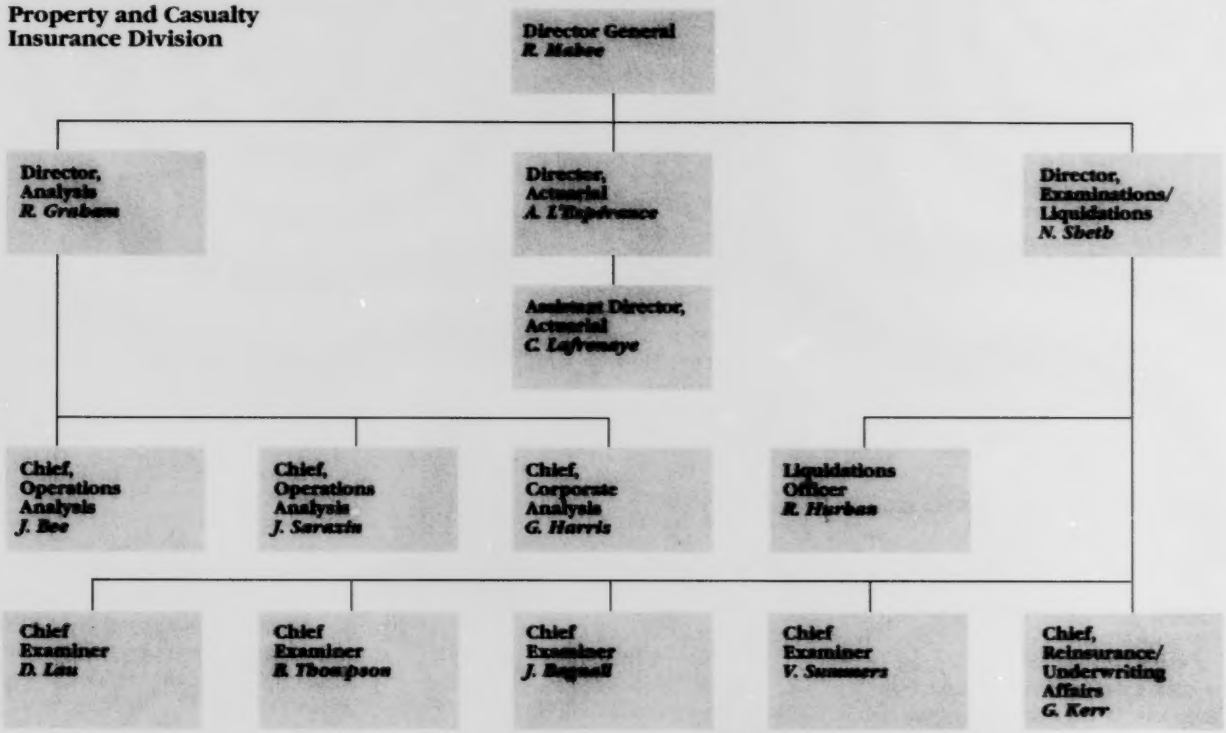
Margin of Capital and Surplus over Liabilities

The Office requires federally incorporated life insurance companies to maintain a margin of capital and surplus over liabilities. In 1991, the overall solvency margin (capital and surplus as a percentage of liabilities) declined slightly from 8.2 per cent at the end of 1990 to 8.1 per cent at the end of 1991. The solvency margin maintained by Canadian life insurers has been declining each year since 1986 when it was 9.3 per cent. The principal cause of this decline has been the shift of the core business of life insurers from long-term life insurance products with ample margins in premiums to short-term deferred annuity business where stiff competition with other financial institutions has resulted in competitive pricing with little margin.

Notwithstanding the downward trend in surplus margins, we are satisfied that the financial condition of the life insurance industry in Canada continues to be strong.

Industry Rationalization

The life insurance industry continued to rationalize its operations in the face of tough economic times and increasing competition during 1991. The Office handled eight requests for ministerial approval in connection with business transfers and reinsurance of closed blocks of business. Three of the requests involved Canadian policies; the other five involved policies outside Canada.



Property and Casualty Insurance Division

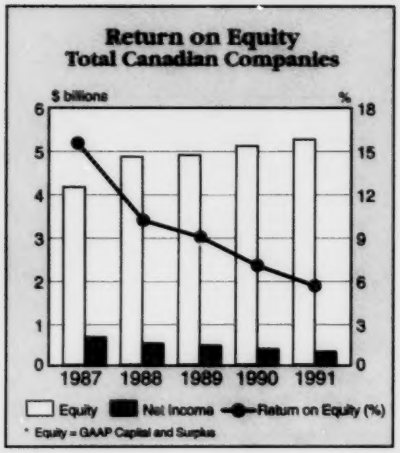
Of the more than 450 property and casualty insurance companies operating in Canada, 254 are federally registered and supervised; of these, 105 are incorporated in Canada, and 149 are non-Canadian companies operating in Canada on a branch basis.

The Property and Casualty Insurance Division is responsible for supervising and regulating all federally registered companies. It is also responsible for examining Manitoba-based provincially registered companies and some insurance pools, such as the Canadian Industrial Risks Insurers and the Canadian Aviation Insurance Group. The Division is headed by a Director General; its organization is shown in the accompanying exhibit.

Analysis Section

The Analysis Section is divided into Corporate and Operations Analysis. Two Operations groups are responsible for day-to-day monitoring of all federally registered companies; Corporate Analysis is responsible for evaluating applications for new incorporation or registration as well as requests for fundamental changes to existing companies.

Before a company may insure risks in Canada, it must obtain an order from the Superintendent authorizing the insuring of risks in specified classes of insurance. At the end of 1991, corporate analysts reviewed



four applications for incorporation and eight applications for registration.

Partly as a result of the recessionary economy, there has been a trend towards rationalization of the industry and a resulting increase in requests for approval of business transfers, amalgamation or ownership changes. During 1991, 34 companies submitted plans to restructure, transfer or assume business portfolios. Corporate analysts also considered 21 requests for addition or deletion of authorized classes of insurance.

With a view to increasing efficiency, staff of the Property and Casualty Insurance Division and the Systems Division designed and implemented a new company information system.

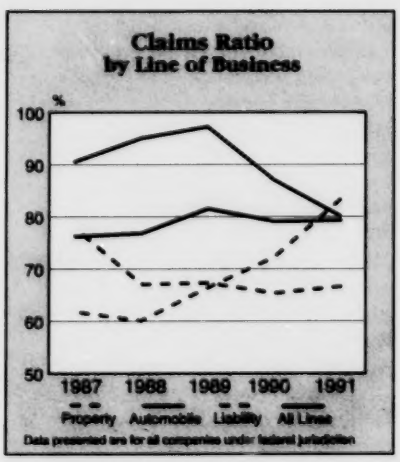
The ongoing monitoring of companies includes reviewing companies' operating results and analysing financial ratios derived from regularly obtained financial information. Where clarification is required, operations analysts communicate with the company and meet with officials to discuss matters. Information assembled by the operations analysts through the monitoring process is used by examiners and actuaries in carrying out the risk analysis that leads to defining the scope of individual on-site examination and in depth reviews of actuarial reports.

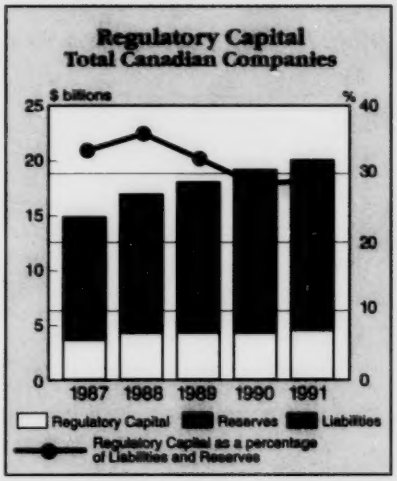
The Analysis Section is also responsible for preparing recommendations to senior Office management and the Minister with respect to taking any regulatory action or approving fundamental changes to companies.

Examinations/ Liquidations Section

The Examinations/Liquidations Section, headed by a Director, Examinations/Liquidations, located in Toronto, is responsible for conducting on-site examinations of companies and for overseeing the winding up of companies in liquidation.

Examiners in Vancouver, Winnipeg and Montreal also carry out examinations of property and casualty insurance companies. The objective of on-site examinations is to assess a company's financial position, its compliance with legislation, and its prospects for the future. Examiners report their findings to senior company officials and require companies to take corrective action where necessary.





Actuarial Section

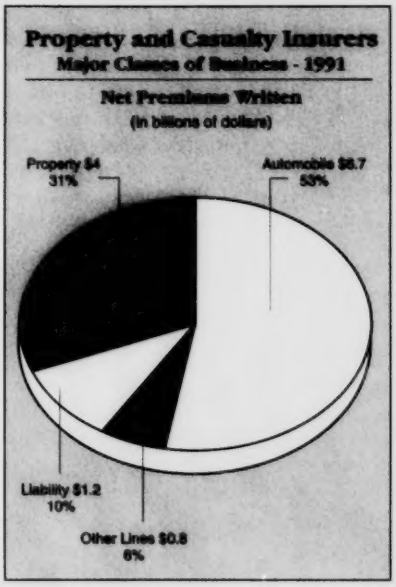
The Actuarial Section evaluates the adequacy of regulated companies' claims and other actuarially determined liabilities. This work involves reviewing and analysing actuarial reports submitted by companies, following up on issues arising from this review, and liaising with operations analysts and examiners to obtain or relay additional actuarial information. The Section also liaises with the Canadian Institute of Actuaries to assist in developing appropriate financial reporting and valuation standards for the property and casualty insurance industry.

Property and Casualty Operating Results in 1991

The 1991 operating results of federally registered property and casualty insurance companies were mixed. British and foreign companies experienced marginally better results over 1990; Canadian companies reported net profits down some 17 per cent compared to 1990. Overall, federally registered companies' profits in 1991 were down 7 per cent from 1990 levels. The level of profits earned in 1991 by Canadian federally registered companies represented a 6 per cent return on equity compared with 7 per cent in 1990 and 9 per cent in 1989.

The main reason for the profit decline in 1991 appears to be a further deterioration in the underwriting or claims experience, particularly in the property and liability classes. This was primarily the result of increased competition for these classes of business. In turn, competition was increased because of an increase in available capital resulting from improvement in the value of securities portfolios and by companies seeking to diversity operations away from automobile insurance. Although investment income rose slightly in 1991, the increase was not sufficient to offset the poor underwriting or claims experience, the result being decreased profits.

As measured by expressing regulatory capital as a percentage



of liabilities and required reserves, solvency levels for Canadian companies increased slightly in 1991. Capital and surplus stood at approximately 29 per cent of liabilities and required reserves at year end, compared to 28 per cent at the end of 1990.

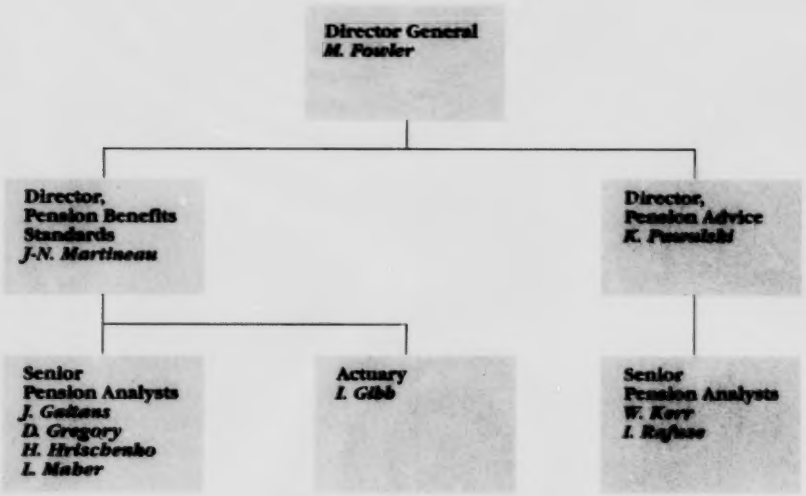
Financial Statement Data Base

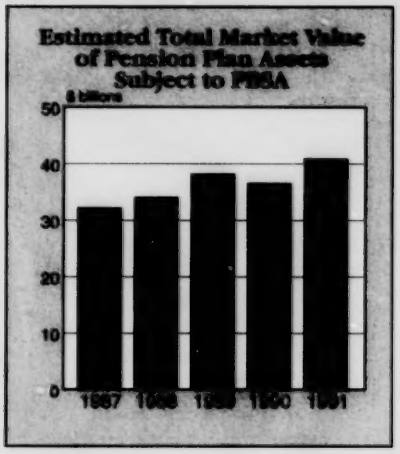
The Office has decided to set up its own in-house data base to capture, store and allow retrieval of information contained in the financial statements filed by property and casualty insurers. Combined with the disk filing of the financial statements by companies, the new data base will increase the effectiveness and efficiency of the analysis of the companies' financial statements.

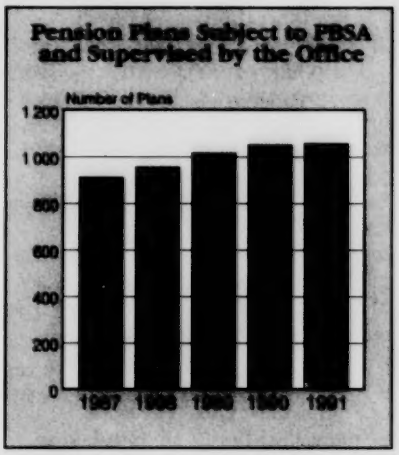
Filing Actuarial Reports

Legislation requires companies to file actuarial reports on the adequacy of the regulated their claims-related liabilities. The Actuarial Section continues to develop and refine appropriate formats and procedures. With a view to improving claims statistics and data bases, regulators in Canada are introducing new claims exhibits to supplement the rather limited claims data contained in the current financial statement form.

Pension Benefits Division







Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice

The Office supervises almost 1,100 pension plans; most are sponsored by employers. These plans cover employees who work in organizations that fall under federal jurisdiction; for example, banks, airlines, and interprovincial and international transportation and telecommunications companies. Some plans cover as few as one person; in others, tens of thousands of employees are involved.

During 1991-92 the Office conducted 60 on-site examinations of pension plans; 45 more are planned for 1992-93.

The Office also provides advice to Revenue Canada, Taxation, and to Indian and Northern Affairs Canada on matters related to employer-sponsored pension plans.

The Pension Benefits Division

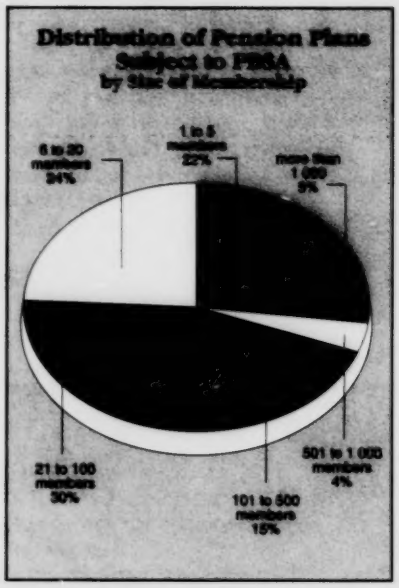
The Pension Benefits Division has two sections, Pension Advice and Pension Benefits Standards Act. The Division is headed by a Director General, and both sections have Directors in charge.

Administering the *Pension Benefits Standards Act, 1985*

The Pension Benefits Standards Act, 1985 (PBSA) applies to employer-sponsored pension plans that in total cover over 600,000 members. The total market value of assets of pension plans that are supervised by the Office was about $40.6 billion at the end of 1991.

Enterprises that are generally subject to federal regulation include banks, airlines, interprovincial and international transportation and telecommunications companies, and certain Crown corporations. Any employment and related pension benefits of residents of Yukon and the Northwest Territories are generally subject to federal regulation as well. Profiles of some of the characteristics of these pension plans are highlighted in the accompanying exhibits.

By reviewing pension plan texts and amendments and communicating with the plan administrators or their representatives, the Office tries to ensure that the minimum standards of the legislation are being respected.

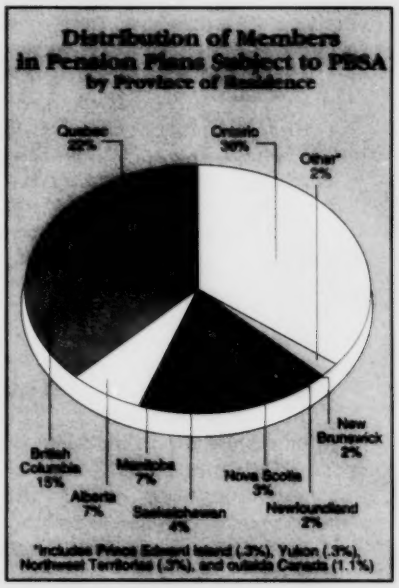


The standards relate to areas such as funding, eligibility for plan membership, vesting of benefits and locking in of contributions, members' rights to opt for early retirement, investing of pension funds, and disclosure of information to plan members.

Pension analysts and actuaries analyse periodic financial reports, including those from independent actuaries and auditors. This is done to ensure that plans are adhering to the funding and solvency standards set out in the PBSA. Examination specialists conduct on-site examinations of selected PBSA pension plans.

During 1991-92, the Pension Benefits Standards Act Section issued certificates of registration to 236 pension plans that fully met the requirements of the Act for the first time. These included 142 plans that were registered under the former *Pension Benefits Standards Act*. Sixty-six new plans were filed for registration with the Office; 64 plans terminated or were consolidated with other plans.

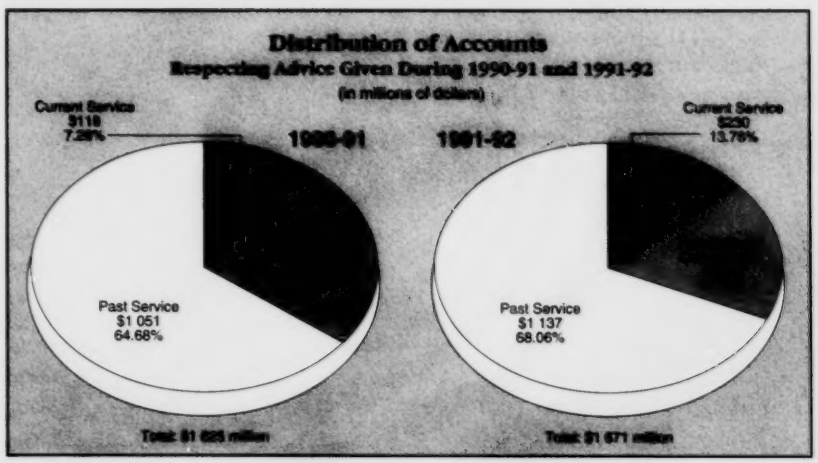
The cost of supervising and administering the PBSA for 1991-92 amounted to $2.9 million. Of that, $2.2 million was recovered through fees levied on plan sponsors. The current basis for fees ensures the ongoing recovery of the Office's costs of supervising and administering the PBSA. The shortfall for 1991-92 will be incorporated in fees to be levied in 1993-94.



Providing Pension Advice

The Pension Advice Section provides advice to Revenue Canada, Taxation, and to Indian and Northern Affairs Canada on matters relating to private employer-sponsored pension plans. Certain contributions made by employers to pension plans established for their employees may be deducted from the employer's income on the condition that the amounts are certified by an actuary and are approved by the Minister of National Revenue on the advice of the Superintendent of Financial Institutions. In addition, transfers of amounts from defined benefit pension plans into defined contribution plans or equivalent arrangements may be made on a tax-deferred basis subject to a similar process of certification, advice and approval.

During 1991-92 the Pension Advice Section received 1,699 requests from Revenue Canada, Taxation, and gave advice to the Minister of National Revenue on 1,731 requests (in 1990-91, 1,816 and 1,719 respectively). The dollar value of employer contributions on which advice was provided totalled $1,671 million compared to $1,625 million in 1990-91. In 88 cases during 1991-92, the Pension Advice Section advised



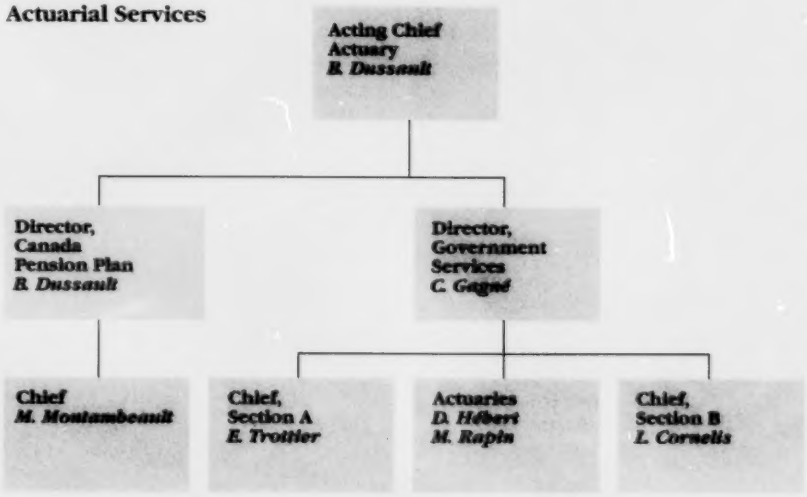
Revenue Canada, Taxation, to disallow part or all of an amount in respect of which approval had been requested. These amounts totalled $6.1 million. (In 1990-91, the corresponding figures were 60 cases and $11.3 million.)

Pension Advice Section staff meet regularly with Revenue Canada officers to discuss general matters regarding the advice program and to consult on system issues that affect pension plans and their regulatory environments.

Since mid-1988 we have worked with the Indian and Northern Affairs Canada and with Revenue Canada to improve the co-ordination of reviews of private pension plans sponsored by Indian Bands and funded by Indian and Northern Affairs as part of its Indian Pension Plan Funding (IPPF) program.

Our procedures are designed to ensure that these pension plans comply with all applicable legislation and other government requirements before they begin to receive program funding. During 1991-92 we completed 119 reviews of plans submitted under the IPPF program and approved 98 of them for funding. (The corresponding figures for 1990-91 were 188 and 127 respectively.) We also reviewed 102 amendments to plans already receiving IPPF program funding during 1991-92.

Actuarial Services



The Office's Actuarial Services

The Office's Actuarial Services are provided by two divisions, the Social Insurance Program Division and the Government Services Division. Each reports to the Acting Chief Actuary, Bernard Dussault.

One major responsibility of Actuarial Services is to conduct periodic actuarial valuations of various pension plans sponsored by the government for its employees, including the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police. The other main activity is to make projections to determine future costs under social security programs such as the Canada Pension Plan and Old Age Security.

The *Canada Pension Plan Act* and the *Public Pensions Reporting Act* require that the various pension plans be valued at least once every three years. Reports on these actuarial valuations have to be completed within 18 months of the valuation date.

During the year, we successfully completed the conversion of our

computer equipment from a mainframe system to a local area network of personal computers. The move to this new environment allows us to make use of up-to-date computer technology and it has permanently reduced our future annual operational costs by about $350,000.

Social Insurance Program Division

The Social Insurance Program Division is responsible for the periodic statutory valuations of the Canada Pension Plan and of the Old Age Security benefits. These two programs are administered by the Department of National Health and Welfare.

During the year under review, we prepared numerous cost estimates of proposed amendments to the CPP and continued our participation with Health and Welfare Canada officials concerning the eventual development of computer modelling dealing with Social Policy, but the Division's work concentrated mostly on continuing to plan and develop methodology for the statutory valuations of the Canada Pension Plan and the Old Age Security Program as at 31 December 1991.

Government Services Division

The Government Services Division is responsible for the periodic statutory actuarial valuations of pensions and insurance programs established by the government. The main programs valued by the Division include the Public Service Superannuation, the Canadian Forces Superannuation, the RCMP Superannuation, pensions for Members of Parliament and pensions for federally appointed Judges. In addition to the periodic valuations, the Division provides the government with cost estimates related to various proposals for amendments to plans.

The Government Services Division has traditionally valued programs established by the government for special groups of people other than employees of government. These programs include pensions for the victims of the Halifax disaster in 1917 and the voluntary life insurance programs for veterans who served in the First and Second World Wars.

In addition to these specific responsibilities, the Government Services Division provides actuarial advice to the government in a number of areas requiring actuarial expertise, including the provision of estimates of the government's obligations under its pension plans for accounting purposes, published yearly in the Public Accounts.

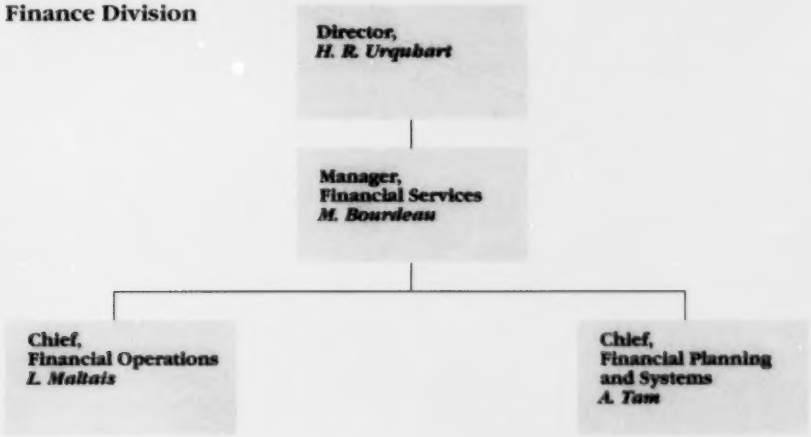
Recent Reports

During this reporting period, Actuarial Services completed actuarial reports as at 31 December 1989 on the Public Service Death Benefit (tabled in Parliament on 4 May 1992) and as at 31 December 1990 on the Canadian Forces Superannuation (tabling is expected soon). In addition, we completed a number of actuarial valuations of other minor pension and insurance programs during the 1991-92 year, as well as estimates on the effects of Bill C-55 which received third reading on 18 June 1992.

Two important reports that were completed during the previous period were tabled during the period covered by this report. They are the actuarial reports as at 31 December 1989 on the Public Service Superannuation and on the RCMP Superannuation. Both reports were tabled on 11 October 1991.

Canada Pension Plan actuarial report 12 was prepared pursuant to tabling Bill C-39, dealing with a revision of the 25-year contribution rates and an increase of $35 in the child monthly flat-rate benefits. Actuarial report 13 was prepared in light of Bill C-57, dealing with a relaxation of eligibility rules in respect of persons applying for a disability benefit with a delay in excess of 15 months. The twelfth report was tabled in the House on 25 November 1991; the thirteenth report on 27 April 1992.

Finance Division



The Finance Division

The Finance Division is responsible for all financial services in the Office.

With the exception of its Actuarial Services and Pension Advice functions which are provided for under appropriations, the Office works on a cost-recovery basis. Working with the appropriate operating sectors, the Finance Division is responsible for developing and administering systems that permit the allocation of regular Office expenses to the major industries and for determining the assessments that are levied against the regulated financial institutions.

Previously, costs incurred during a fiscal year were recovered during the following fiscal year by means of an interim and final assessment. In line with government initiatives with respect to improving cash management, the Office has modified its assessment procedures so that costs are now recovered for the most part in the same fiscal year as they are incurred.

Costs incurred in connection with the liquidation of supervised insurance companies that have failed are also fully recovered from the industry. Expenses in connection with work done for the Canada Pension Plan and the Canada Deposit Insurance Corporation are recovered from those organizations.

Finance also prepares the Office's multi-year operational planning documents, Main Estimates submissions, and Public Accounts documents required by central agencies. In addition, the Division maintains computerized budgetary and commitment/cash control systems for all Office expenditures and distributes monthly reports to all levels of management in the Office.

Other work of the Finance Division includes administering the provisions of the *Civil Service Insurance Act* and collecting premium taxes pursuant to the provisions of the *Excise Tax Act*, Part I.

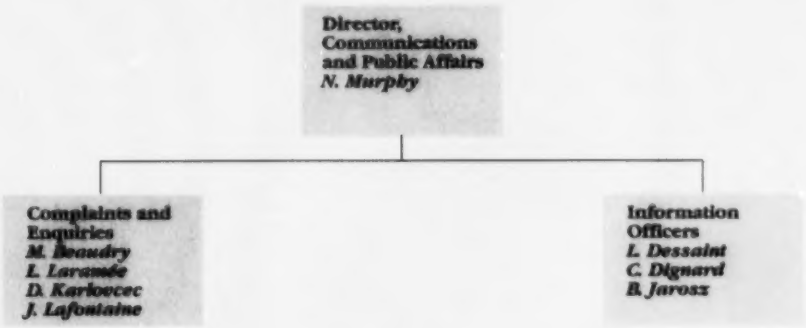
Complaints and Enquiries

Communications and Public Affairs

The Communications and Public Affairs Division is responsible for editing, translating, designing and publishing reports and documents produced by the operating sectors. The Division also prepares the annual report and other reports, bulletins and updates to industry. Communications and Public Affairs handles correspondence related to financial institutions on behalf of the Minister of Finance and the Ministers of State (Finance), and liaises with the Ministers' offices, Members of Parliament, Standing Committees of the House of Commons and Senate, and parliamentary and members' staff. Communications and Public Affairs also produces internal communications and publications, including the Office's newsletter, *Action/Réaction*.

Staff in the Division work closely with the public relations departments of various industry associations and professional groups, and the Director represents the Office on several intergovernmental/private sector task forces and committees dealing with matters affecting the public. The Division is also responsible for media relations, advance briefings, scheduling interviews and providing information about matters of interest to the press and the general public.

Communications and Public Affairs



Dealing with Enquiries and Complaints

Communications and Public Affairs Division is also responsible for dealing with complaints and enquiries from the public about financial institutions. Our role is a mediator's role; we are not judges and juries and we don't have the power to require that settlements or restitutions be made. When we are called upon by consumers to mediate, we do our best to bring the consumer and the financial institution together to solve the problem.

Our first question to a caller is, "Have you contacted the bank (or trust company or insurance company) about this?" In over 90 per cent of cases, people haven't. They've come straight to us without going first to the places that can solve their problems. Financial institutions can't do anything about problems if they don't know that people have them. So we encourage callers to contact the institution, explain the problem and see what can be done. In all but a very few situations, the problem is resolved that way, and the error, misunderstanding, or confusion is cleared up quickly. The difficulty is sometimes convincing people that it's okay to talk to the financial institutions; they really aren't as intimidating as some folks think they are.

Question Box

- How do I get my locked-in RRSP out so that I can buy a house?
- Can I open a bank account downtown even though I don't live there?
- Why don't I get the same story from everybody I talk to in one branch of one trust company?
- Is my annuity safe with XYZ insurance company?
- I'm going to open a bank account in Russia. Do I have to report any money invested outside Canada?
- I want to sue XYZ insurance company. Who do I call?
- Why did the bank freeze my account?
- What's the difference between a trust company and a bank?
- I think the bank teller raided my safety deposit box and I want my stuff back!
- I defaulted on a loan and then they took money out of my savings account to cover what I owed. Can they do that?

Over 10,000 Calls and Letters

Since September 1991, we dealt with 10,175 calls and letters from people asking questions, making complaints, and seeking information about a whole range of things. The Question Box on this page gives a sample of the kinds of questions that people ask on any given day. The answers come from the team of knowledgeable, patient, tactful and helpful people who make up the Complaints and Enquiries unit in Communications and Public Affairs.

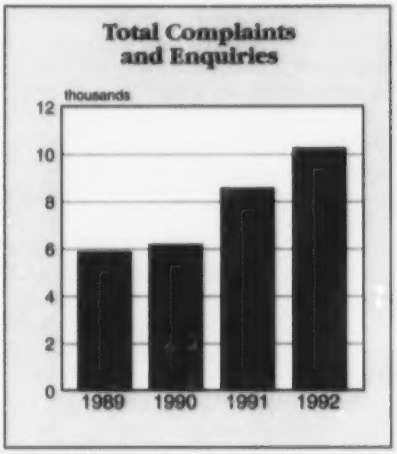
Of the 10,175 calls and letters, 2,802 concerned deposit-taking financial institutions: 2,295 about chartered banks; 507 about trust and loan companies. Customers of life insurance companies and property and casualty insurance companies and people asking about federally regulated pension plans made 564 contacts with our Division. The exhibit on this page shows the nature and number of complaints and enquiries concerning all these institutions.

It's important to note here that most enquiries or complaints about insurance companies are matters that are handled by provincial superintendents of insurance, not by the federal government. When we get calls or letters about these issues, we refer people to the appropriate provincial authority.

Two-thirds of all the calls and letters we received dealt with all sorts of matters that the Office doesn't regulate or supervise. These 6,809 people asked for information about how the deposit insurance system works, how institutions calculate interest on loans, how savings and loan banks in the United States work,

what Parliament does, whether the National Gallery is open on Sundays, how insurance companies find out if you're telling the truth about your car accident.

Staff either answer these questions (we have some knowledge of parliamentary procedure, for example, and we knew that the Gallery was open on Sunday) or send the caller off to the appropriate source for the information they need. We work closely in this respect, for instance, with the Canada Deposit Insurance Corporation and the operators of CDIC's toll-free telephone line, making sure that the information we give to callers is consistent and clear and that we are all singing from the same song sheet. We also have co-operative and friendly contacts in the various associations that represent the industries we supervise, and we have regular conversations with dedicated staff in every financial institution that anyone has ever called us about.



New Laws Deal with Complaints

The new financial institutions legislation that was proclaimed in June 1992 provided new consumer-related responsibilities for our Division and for the financial institutions that the Office regulates.

The new law sets out these requirements:

- Financial institutions have to set up complaint-handling procedures so that people can know whom to talk to if they have a question or a complaint about something that's going on with their deposit account or insurance policy.
- The institutions have to advise their customers of the complaint-handling procedures and they have to let people know that they can contact our Office if they are not satisfied with the way that the institution has handled their complaint.
- The institutions have to tell our Office what their complaint-handling procedures are and must advise us when they change anything.
- The institutions have to name individuals to be responsible overall for complaint handling.
- Our Office must keep track of the kinds of complaints and enquiries that we receive, and we have to devote a section in our annual report to the whole business of complaints, their nature, and how they were handled, both by us and by the institutions.

Consumers Have Some Responsibilities

Consumers also have some responsibilities in all of this. First, it's important that consumers learn as much as they can about the various financial institutions that they are dealing with so that they make good choices about what to do with their money. Second, if customers do have complaints, it's important that they take those complaints first to the people who can immediately do something about the problem — the trust company or bank or insurance company that they are complaining about. Third, and especially important, consumers have to work at not being intimidated by the financial institutions that they are dealing with: they have a right to know what's going on with their money and they have a responsibility to understand what's happening to it, wherever they've decided to keep it.

One of the most frequent comments that we hear in our Division is: "I would have gone to complain at the bank, but I was afraid..." Afraid that "they wouldn't do

anything." Afraid that "I wouldn't understand what they were talking about." Afraid that "they'd give me the runaround." Afraid that "I'd look stupid."

We are all customers of financial institutions. We might have to work hard to get beyond feeling inadequate in the face of new products and new words and new ways of doing things. But the effort is worth while; it's our money and we have a responsibility to know what's happening with it and to understand how the system works.

Institutions Have Responsibilities, Too

The financial institutions have a responsibility, too. Most of them seem to be hearing the message that consumers need information and need to understand what's happening with their money. Financial institutions have to be more "user friendly", they have to take the time that's needed to help people understand some often very complex matters. They have to listen. They have to continue to train and update their staff so that customers get consistent and correct information from everyone they talk to in an institution. There are certainly indications that financial institutions of all kinds are trying to do all this.

Some branches of the financial services industry are ahead of others in this respect. That's a reason, we believe, that we receive more enquiries about banks than about other financial institutions: the chartered banks have, for example, made a concerted effort since 1988 to tell their customers how to complain if they want to and how, if they're not happy with the way a complaint has been handled, they may contact our Office. Some of the larger trust companies also began several years ago to inform customers about complaints and enquiries and our role in dealing with them. Again, the provincial superintendents of insurance have complete jurisdiction in many areas; for that reason, we receive fewer calls about insurance companies than about federally regulated deposit-taking institutions, for example. Still, all financial institutions, large or small, that deal with customers must now have mechanisms in place to handle problems in an active, up-front way.

Questionnaire about Complaint Handling

In June, as soon as the new legislation was proclaimed, we sent a questionnaire to all the financial institutions asking them to file their complaint-handling procedures with our Office and to tell us how they planned to inform their customers about us.

We sent 552 questionnaires; 322, or 58 per cent, had been returned to our Office by the time we went to press with this report. The response rate to 1 September is as follows:

Chartered Banks (Schedules I and II)	77%
Trust Companies	58%
Loan Companies	33%
Property and Casualty Companies	55%
Life Insurance Companies	58%

Some institutions that have not yet responded formally to our questionnaire are awaiting formal concurrence from their boards of directors. Others are starting a new set of procedures from scratch and have reported that they have a way to go before all systems are up and running.

The banks, which for the most part have had complaint-handling procedures formally in place for some time, are well ahead of other financial institutions in filing their procedures with our Office. The other institutions, for whom this approach is newer, are working to get their procedures in place. Institutions that do not deal directly with the public have advised us of this fact; reinsurance companies are a good example.

We will follow up those questionnaires that have gone unanswered as part of our ongoing monitoring for compliance with the new legislation. We'll report the results in next year's annual report.

Customers of any institution are, of course, welcome to contact us if they find their financial institution is not complying with this aspect of the new legislation.

Institutions Set Up Their Own Procedures

The law hasn't told financial institutions how they should handle complaints, just that they have to handle them. Institutions are free to establish their own procedures — the things that they believe will work best for their customers — as long as they include the requirements that are in the law, let people know what the procedures are and how to use them, and tell people how to contact the Office if they want to.

Our Division is in regular contact with financial institutions and we also hold meetings periodically with representatives of the financial institutions to discuss complaints and enquiries, to work out ways that we can improve service to the public and to bring the attention of institutions to any trends that we may see in our day-to-day work. During our meetings this coming year, we will review the questionnaire responses with industry associations and complaint handlers to make sure that everyone is complying with the new rules.

Some Things Fall Through the Cracks

We believe that the financial institutions are sincere in their desire to keep their customers happy. Happy customers who feel well treated by an institution continue to keep their money or policies with the institution that's making them happy. Institutions certainly know that; competition is such that all institutions are working hard to keep their customers.

But some things fall through the cracks. We have not been able to identify any trends of complaints this year; there appears to be no major issue over which the public is rising up to complain in one voice. Bank service charges was an issue like that five years ago; of our over 10,000 calls this year, though, we heard about service charges from just 171 people, and most of those calls were questions about how service charges are determined or demands that all services provided by all financial institutions should be totally free. We put these callers back in touch with their own financial institutions.

Folowing is the breakdown of the calls that we have received this year concerning the institutions that the Office supervises.

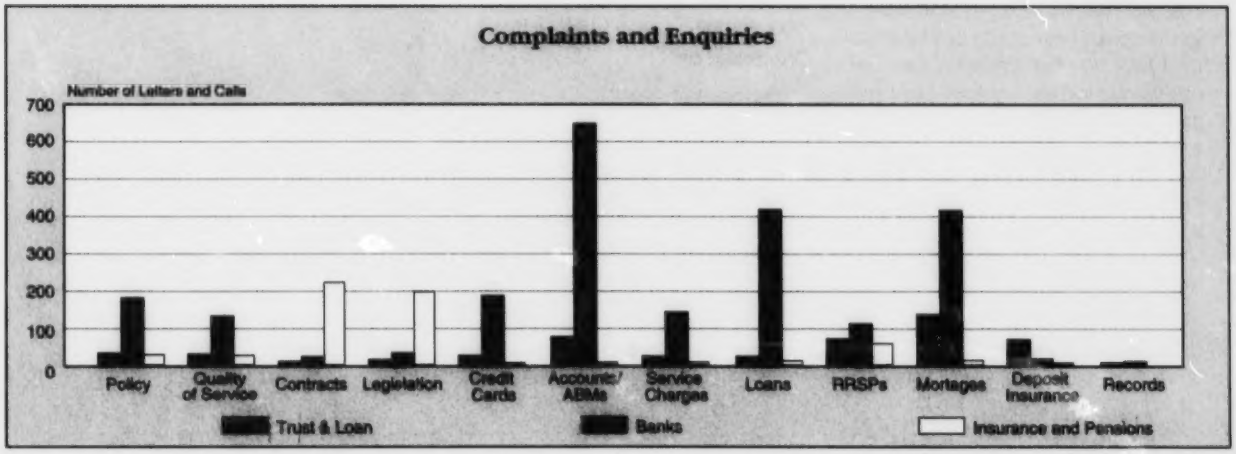
Over 90 per cent were handled immediately and to the customers' satisfaction by the financial institutions, as soon as they heard from us about the complaint; these customers had not gone first to their financial institutions. For example:

The complaint:

My mother in law, visiting from England, went to a bank near a shopping centre to cash some traveller's cheques. She countersigned them and was asked for her passport. The teller said that the signature in the passport didn't match the one on the traveller's cheque. They wouldn't cash the cheques. Now they are endorsed and they're useless and I am angry. We were so mad, we just left and called you.

The solution:

We contacted the bank. The person in charge of handling complaints looked into the situation and, after having contacted the customer, came back to us by the end of the day with this information. First, the teller took all the right initial steps. He carefully checked the signature on the travel-



ler's cheque and the countersigning and tried to match those with the passport. The signatures didn't match; the teller refused to cash the cheque. Those are the rules and they are prudent. But the teller didn't have all the information. No one told him that the woman who was trying to cash the cheque had hurt her hand and, when signing her passport, had been unable to form her signature in the usual way. Now her signature was back to normal, but it didn't match the passport. Had the teller known that, he would have asked for another piece of identification, perhaps signed before or after the hand injury. There would have been no problem. The customer was asked to present the already-countersigned cheques along with another piece of identification showing her signature; the cheques were cashed.

About 6 per cent of callers were asking the Office to make the financial institutions do what the customers wanted, even though the customers were clearly in the wrong. For example:

The complaint:

My wallet was stolen and the thief took out all the money I had in my savings account using my ABM card. I reported the stolen card to the trust company the same day it was taken, but the thief beat me to it. The trust company says that there's nothing it can do to help me because I had my personal identification number written on my ABM card. That's not fair. They should pay me back the money because they let it be stolen and you have to make them.

The solution:

We explained to the customer that he did the right thing by contacting the trust company as soon as he realized his card was gone. We talked about the terms and conditions of the agreement that he signed when he got his card and he confirmed that he was well aware that his PIN should not have been written on his ABM card. He said, however, that he could never remember the PIN and that he had to write it on the card because if he wrote it somewhere else he'd lose it; that's what happened the last time he had an ABM card that he lost somewhere. We contacted the trust company; staff had had the same conversation with this gentleman. The money was not paid back; the trust company suggested that this person consider using teller services rather than ABM services and assisted him in setting up an appropriate account to meet his needs.

In about 3 per cent of cases, we had to mediate with financial institutions on behalf of customers who were, in our view, not being treated appropriately; most of these cases were related to what customers saw as poor customer service or poor quality of service, for example, being treated rudely by staff or being given a runaround when seeking information, or being harassed. For example:

The complaint:

I have a mortgage and two personal loans with a financial institution and I have insurance on all of that. Last November I had to stop working because I was sick. I still am. I was self-employed up til then. For the past two months, the financial institution has been harassing me and telling me to make mortgage paYments. I told the financial institution seven times that my insurance company should be making those payments because I have this insurance. All this is just making me sicker. Do something.

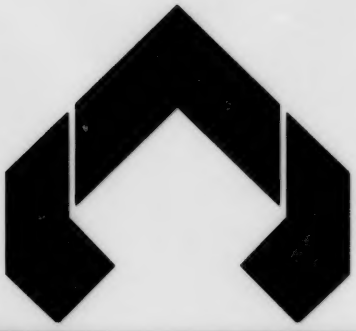
The solution:

We contacted the head office of the financial institution and set the problem before the complaint-handling staff. The complaint-handling staff undertook first to contact the customer, with whom they had spoken before, to try to work things out. They also undertook to contact the insurance company and, at the same time, to tell their own branch to stop requesting payments from this customer until the matter was resolved. Five days later, we received a phone call from the financial institution's complaint-handling staff saying that the matter had been cleared up, entirely in the customer's favour. The insurance company would be making the payments and the customer could stop worrying about that.

In 1 per cent of cases, the matters had gone beyond the mandate and purview of the Office because the issues were already before a court of law, for example, or because the customer's lawyers and the institution's lawyers were working out solutions.

Notwithstanding the examples given here, it is very important to realize that the institutions themselves are dealing day to day with their own customers — we don't get very many calls or letters at all, considering the number of Canadians who have bank accounts, insurance policies, and so on. The complaint-handling procedures that the financial institutions have in place appear to be working. If they weren't, we think we'd hear from a lot more people than we do.

We welcome calls from customers of all federally regulated financial institutions. We encourage customers to call their institutions first, before they call us; their problem will probably be solved straight away.



Bureau du surintendant
des institutions financières

Rapport annuel

1992

Canada

N° de catalogue IN-1992

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications
Imprimerie : MOM Printing
Pour obtenir des exemplaires supplémentaires,
prière de communiquer avec la directrice, Communications et affaires publiques.

Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

À l'honorable ministre des Finances

Monsieur le Ministre,

En vertu de l'article 25 de la *Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts*, je suis heureux de vous présenter le rapport annuel du Bureau pour 1992.

Ce rapport, qui englobe la période comprise entre septembre 1991 et août 1992, renferme des renseignements qui, je l'espère, vous seront utiles, ainsi qu'à tous les députés et sénateurs, au public en général de même qu'aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le surintendant,

Michael A. Mackenzie

Ottawa, octobre 1992

Canada

Adresses du Bureau du surintendant

À Ottawa

255, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Télécopieur : 613-952-8219)

Plaintes et demandes de renseignements au sujet des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale
(613) 990-7788
(613) 990-7890
(613) 990-7847
(613) 990-6011
(613) 990-7849
(Télécopieur : 613-990-5591)

À Toronto

1, rue Front ouest
2e étage ouest
Toronto (Ontario)
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Télécopieur : 416-973-7021)

À Montréal

Complexe Guy-Favreau
200, boulevard René-Lévesque ouest
Tour ouest, pièce 909
Montréal (Québec)
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Télécopieur : 514-496-1726)

À Winnipeg

Lakeview Square One
Case postale 52
155, rue Carlton, pièce 307
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Télécopieur : 204-983-7423)

À Vancouver

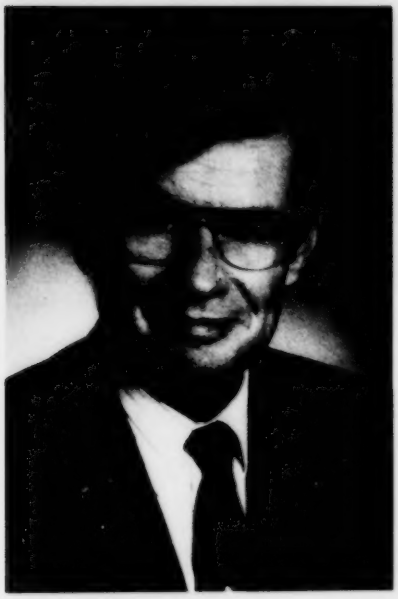
800, rue Burrard, pièce 940
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Télécopieur : 604-666-6717)

BUREAU DU SURINTENDANT
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Comité de direction

Surintendant	Michael A. Mackenzie
Surintendant adjoint intérimaire, Assurances et pensions	Donald A. McIsaac
Surintendant adjoint, Institutions de dépôt	Suzanne Labarge

Message du surintendant



Le Bureau oeuvre maintenant depuis cinq ans. Dans le premier rapport annuel, en 1988, j'affirmais qu'il «est fort peu probable que le rythme du changement au sein du secteur des services financiers ralentira au cours des prochaines années» et j'ajoutais que «le changement touche à la fois les institutions financières et notre méthode de fonctionnement». Ces déclarations ne peuvent guère être qualifiées de prophétiques, mais il ne fait aucun doute qu'elles étaient vraies en 1988 et qu'elles le sont encore et davantage aujourd'hui.

Au cours de l'année écoulée, le Bureau a connu de nombreux changements, tant internes qu'externes.

Les institutions financières canadiennes sont encore confrontées aux tensions de la très vive concurrence qui s'exerce sur le marché, au recul soutenu et important du marché immobilier, au pays et à l'étranger, et à d'autres problèmes liés au chômage et au ralentissement de l'économie. Les institutions doivent faire face à d'implacables pressions financières. Les changements technologiques, le recours de plus en plus marqué à toute une gamme de produits dérivés et de nouveaux produits financiers, et la naissance de nouvelles formes de concurrence modifient le système, au Canada et à l'étranger. Nous continuons d'intensifier nos activités de réglementation et de surveillance.

La nouvelle législation promulguée le 1er juin1992 constitue un autre changement important qui a influé sur nos activités et sur celles des institutions financières dont nous assurons la surveillance. Nous avons pu compter sur la collaboration de nombreux intervenants pour procéder à la réforme de la législation sur les services financiers. Le nouveau régime est maintenant opérationnel. Il est évidemment trop tôt pour mesurer tous les effets de la nouvelle version de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*. Mais il s'agit indiscutablement d'une importante législation qui touchera tous ceux qui font affaire avec les institutions financières fédérales canadiennes. Les conséquences de cette législation sur le système et les travaux du Bureau seront très grandes.

Nous adaptons actuellement nos méthodes de surveillance pour y intégrer les pouvoirs et obligations supplémentaires prévus par la nouvelle législation. Nous avons accru notre capacité de traitement des demandes d'autorisations réglementaires, de décisions et d'interprétations. De plus, nous poursuivons nos travaux à l'égard des règlements et des lignes directrices afin de poser des jalons et de fournir une orientation en ces temps nouveaux.

Au plan interne, d'importants changements ont marqué le dernier exercice. En décembre 1991, à l'issue d'une carrière remarquable dans plusieurs ministères, le surintendant adjoint, Institutions de dépôt, M. Don Macpherson, a annoncé qu'il prendrait sa retraite en mai 1992, mois au cours duquel le surintendant adjoint, Assurances et pensions, M. Bob Hammond, a quitté le Bureau pour accéder au poste de directeur général de l'Association canadienne des paiements, après une brillante carrière de 29 ans auprès du Département des assurances et du Bureau. Pour sa part, Mme Ursula Menke, qui occupait depuis deux ans le poste de conseillère principale du surintendant – Affaires générales et qui a déjà été l'avocate principale du Bureau et des anciens Département des assurances

et Bureau de l'inspecteur général des banques, a accepté une nomination au poste d'inspecteure générale du Service canadien du renseignement de sécurité.

L'apport de M^me^ Menke et de MM. Macpherson et Hammond fut très important. Tous les représentants de l'industrie et les employés du Bureau qui les connaissent et qui ont travaillé avec eux regrettent de ne plus pouvoir compter sur leurs connaissances et compétences; le Bureau n'a malheureusement plus accès à leur remarquable mémoire de l'organisation.

Au départ de ces cadres supérieurs, nous avons modifié la structure organisationnelle du Bureau et avons réorganisé bon nombre de nos activités. Le présent rapport renferme plus de détails à ce sujet. Nous avons également décidé de conserver deux des trois postes de surintendant adjoint. M^me^ Suzanne Labarge est devenue surintendant adjoint, Institutions de dépôt. En mai 1992, le directeur général de la Division de l'assurance-vie, M. Don McIsaac, a accepté le poste de surintendant adjoint intérimaire, Assurances et pensions.

À mon avis, si ces changements ne nous ont pas empêchés de travailler de façon productive et efficace en vue de remplir notre mandat et de relever les défis auxquels nous sommes confrontés, c'est grâce aux réalisations du Bureau, à la compétence de ses employés et à l'esprit d'avant-garde de ceux qui nous ont quittés pour exercer de nouvelles fonctions.

Nous déployons tous les efforts possibles pour garantir la sécurité de nos institutions. Grâce à nos travaux, je suis persuadé que le système financier canadien possède la force et la capacité nécessaires pour régler lui-même ses problèmes. Nous continuerons d'exiger le respect de règles sensées en matière de suffisance des fonds propres et de veiller à ce que les normes et pratiques comptables et actuarielles soient assez conservatrices pour nous permettre de bien mesurer le revenu et les fonds propres. Encore cette année, nous ferons en sorte que les dirigeants, les membres de conseils d'administration, les vérificateurs et, le cas échéant, les organismes de réglementation provinciaux et étrangers soient mis au courant des conclusions de nos inspections et qu'ils sachent que les intéressés ont pris des mesures pour se conformer à nos recommandations et à nos exigences. Enfin, nous continuerons de surveiller les changements qui s'opéreront au sein des milieux d'affaires et dans le secteur financier, tant au pays qu'à l'étranger, pour déceler les nouveaux risques ou dangers qui menacent la stabilité du système et pour préciser les mesures nécessaires pour minimiser les risques.

En 1988, j'ai déclaré que j'étais

> «convaincu que l'efficacité du régime au cours des prochaines années reposera sur une forte dépendance à l'égard de l'autonomie administrative et sur un solide mécanisme de surveillance gouvernementale conçu pour détecter les problèmes avant qu'ils ne deviennent critiques ou n'entraînent des échecs. La faillite d'une institution financière ou d'un régime de retraite engendre d'énormes complications pour les personnes visées; il ne faut donc ménager aucun effort pour éviter une telle situation.»

J'étais convaincu en 1988 et je le suis encore en 1992. Je demeure persuadé que tous les travaux que nous exécutons visent la sécurité et la stabilité du système financier canadien.

Table des matières

Lettre d'accompagnement *iii*

Adresses du Bureau du surintendant *iv*

Comité de direction *iv*

Message du surintendant *v*

Le mandat, la mission et les objectifs du surintendant *1*

Organisation et activités du Bureau *3*
- *De quatre à deux secteurs* *4*
- *Services de gestion* *4*
- *Comités de direction et de gestion* *4*
- *Élaboration de la méthodologie* *4*

Secteur des institutions de dépôt *5*
- *Surveillance des institutions de dépôt* *5*
- *Filiales de banques étrangères* *7*
- *Sociétés de fiducie et de prêt* *8*
- *Division des inspections* *9*
- *Division de la conformité* *10*
- *Division de la politique et de la recherche* *10*
- *Division de l'interprétation* *12*
- *Division du soutien stratégique* *12*
- *Division des services opérationnels* *13*
- *Personnel, administration et systèmes* *13*
  - Personnel *13*
  - Administration *14*
  - Sécurité et accès *14*
  - Systèmes *14*
- *Le point sur les institutions de dépôt* *14*
  - Réforme législative *14*
  - Réglementation à l'échelle internationale *15*
  - Processus d'harmonisation fédéral-provincial *15*

Secteur des assurances et des pensions *16*
- *Division de la politique* *16*
- *Division de l'assurance-vie* *17*
  - Section de l'analyse des documents des sociétés *17*
  - Section de l'analyse des opérations *18*
  - Section des inspections *18*

Section de l'actuariat 18

Section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières 18

Résultats d'exploitation des sociétés d'assurance-vie en 1991 19

Revenu-primes net et provisions mathématiques 20

Écart entre les fonds propres et l'excédent et le passif 20

Rationalisation de l'industrie 20

Division des sociétés d'assurances multirisques 21

Section de l'analyse 21

Section des inspections et des liquidations 22

Section de l'actuariat 22

Résultats d'exploitation des sociétés d'assurances multirisques en 1991 23

Base de données sur les états financiers 23

Dépôt des rapports actuariels 23

Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils à cet égard 24

Division des régimes de retraite 24

Prestation de conseils sur les régimes de retraite 26

Actuariat 27

Division des programmes d'assurance sociale 27

Division des services à l'État 28

Rapports récents 28

Division des finances 29

Demandes de renseignements et plaintes 30

Communications et affaires publiques 30

Traitement des demandes de renseignements et des plaintes 30

Plus de 10 000 lettres et appels 31

Les nouvelles lois traitent des plaintes 32

Les consommateurs ont des obligations 32

Les institutions ont également des obligations 33

Questionnaire relatif au traitement des plaintes 33

Les institutions appliquent leurs propres mécanismes 34

Certains éléments nous échappent 34

Le mandat, la mission et les objectifs du surintendant

La santé et la sécurité du système financier canadien reposent sur la confiance du public. Ceux qui confient leurs économies à nos institutions financières et à nos régimes de retraite doivent être certains que le système les avantagera.

Le mandat

Le Bureau du surintendant des institutions financières a vu le jour en juillet 1987, lorsque le Parlement a promulgué une loi prévoyant la fusion du Département des assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques. La *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* prévoit l'élargissement des pouvoirs et des responsabilités en ce qui touche la surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale au Canada.

La loi créant le Bureau fait de celui-ci le seul organisme de réglementation des institutions financières assujetties à la compétence fédérale. Cette structure est l'apanage du Canada. La loi confère en outre au surintendant de vastes pouvoirs lui permettant de réagir promptement et efficacement à tout problème auquel les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale pourraient être confrontés. Ainsi, le surintendant peut émettre des ordres lorsqu'il estime qu'une institution financière recourt à des pratiques douteuses, ou pour corriger un problème.

La loi de 1987 prévoit la création d'un comité formé du surintendant des institutions financières, du gouverneur de la Banque du Canada, du sous-ministre des Finances et du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ce Comité de surveillance des institutions financières, que préside le surintendant, a pour but d'aider ses membres à échanger de façon confidentielle des renseignements sur toute question liée à la surveillance des institutions financières.

Le Bureau est chargé de réglementer et de surveiller les banques, les sociétés d'assurances, les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et les associations coopératives de crédit qui détiennent une charte ou un permis émis par le gouvernement fédéral. Le Bureau surveille les régimes de retraite parrainés par les employeurs et assujettis à la réglementation fédérale et produit des rapports actuariels sur divers programmes de pensions du gouvernement. En qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada ou en vertu d'ententes fédérales-provinciales, le Bureau assure également l'inspection de certaines institutions à charte provinciale.

En plus d'assumer les tâches qui lui sont conférées par sa loi habilitante et d'exercer les pouvoirs qui en découlent, le Bureau du surintendant applique les lois et règlements relatifs aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale. En juin 1992, quatre nouvelles lois étaient promulguées, soit la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés d'assurances*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et la *Loi sur les associations coopératives de crédit*. Le Bureau met également en application la *Loi sur les sociétés d'investissement*, la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur l'assurance du service civil* et la Partie I de la *Loi sur la taxe d'accise*. Il exécute aussi certaines fonctions énoncées dans la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques*.

La mission

La mission du Bureau du surintendant des institutions financières consiste à réglementer les institutions fédérales et les régimes de retraite relevant de la compétence du gouvernement fédéral afin de préserver la confiance du public dans le système financier canadien, en plus de fournir des conseils actuariels à l'État. Voici les principaux objectifs qui sous-tendent la mission du Bureau :

- contrôler la solvabilité, les liquidités et la conformité des institutions financières et des régimes de retraite en regard des lois, des règlements et des lignes directrices du Bureau;
- suivre les événements et les tendances susceptibles d'influer sur les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale;
- intervenir, au besoin, pour résoudre les problèmes de solvabilité, de liquidités et de conformité des institutions financières et des régimes de retraite;
- élaborer des politiques visant à instaurer un cadre de réglementation sûr englobant la législation, les règlements et les lignes directrices;
- produire des rapports actuariels de haute qualité et en temps opportun conformément aux exigences réglementaires et aux autres besoins du gouvernement.

Les déposants, les assurés et les participants des régimes de retraite sont la raison d'être de cette mission et des objectifs qui en découlent. La santé et la sécurité du système financier canadien reposent sur la confiance du public. Ceux qui confient leurs économies à nos institutions financières et à nos régimes de retraite doivent être certains que le système les avantagera. Toutes nos activités visent à préserver la confiance du public et à contrer rapidement et efficacement toute menace à l'endroit de cette confiance.

Le Bureau accorde beaucoup d'importance à la solvabilité et aux liquidités des institutions et des régimes. Il recueille des données sur les activités des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale afin de soumettre des propositions stratégiques et de réglementation aux ministres, en plus de préciser et d'évaluer les avantages et les lacunes du système pour être en mesure de fournir des conseils avisés à l'État. En outre, le Bureau contrôle le degré de conformité des institutions aux lois, aux règlements et aux lignes directrices, et intervient au besoin pour préserver la confiance des déposants, des assurés et des participants des régimes de retraite.

Le rôle du Bureau du surintendant n'est pas de gérer les institutions, mais bien d'analyser le climat financier et d'élaborer des règles et des lignes directrices fondées sur les réalités commerciales et sur les politiques du gouvernement du Canada.

Nos programmes d'inspection sont axés sur la solvabilité, les liquidités et la conformité. Le Cadre d'inspection, de même que les principes, les méthodes et les critères qui en découlent, visent à maximiser l'utilisation efficace du personnel et des ressources lorsque cela s'impose. Les analystes du Bureau étudient en détail les déclarations et les autres documents que les institutions et les régimes de retraite fournissent au surintendant. L'examen minutieux des risques, l'analyse des nouvelles tendances et diverses autres données permettent aux inspecteurs de planifier et d'exécuter les inspections sur place, de rédiger les rapports nécessaires et d'en assurer le suivi.

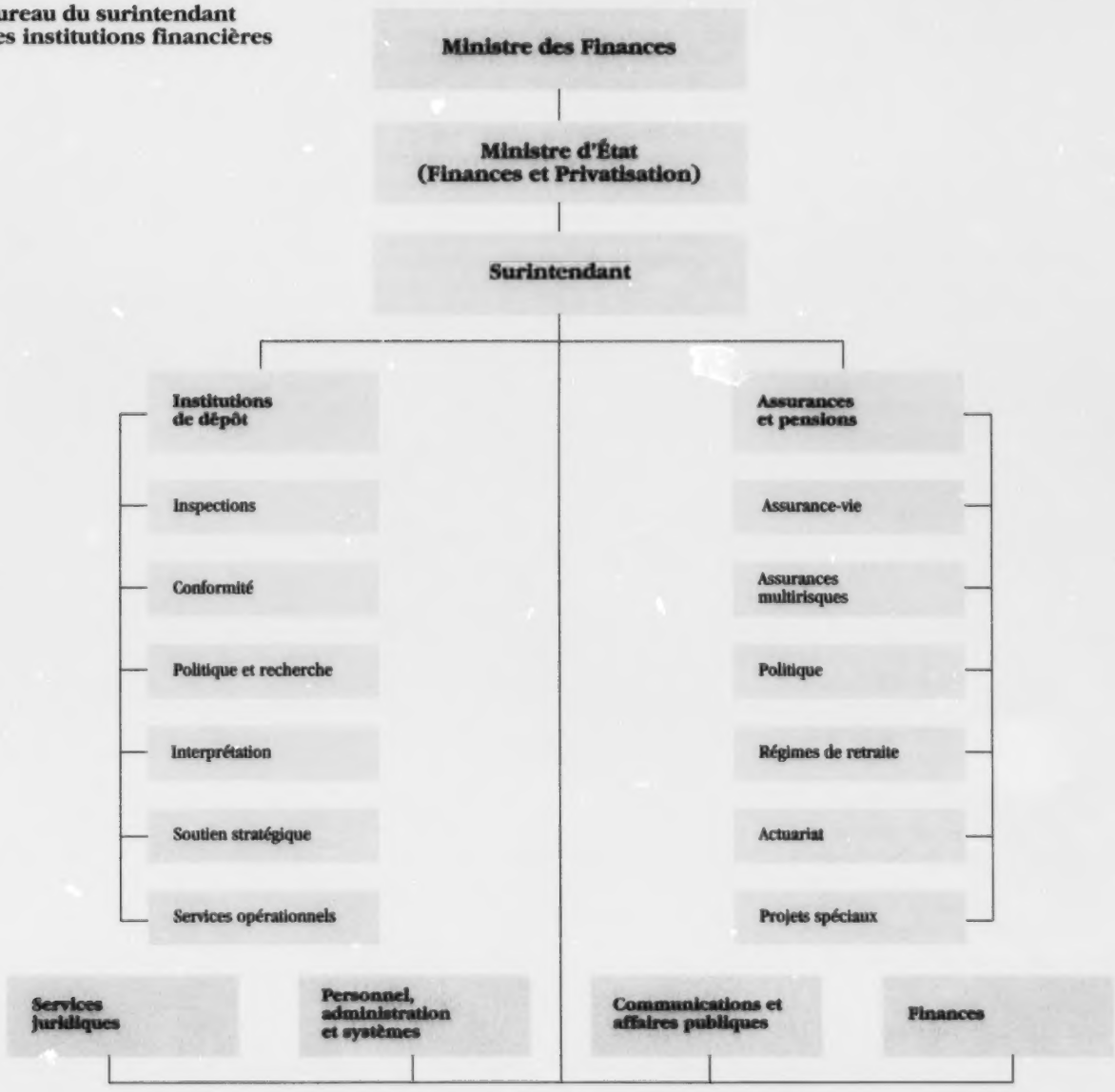
Le Bureau entretient d'étroits rapports avec les institutions financières et les régimes de retraite dont il assure la surveillance. La surveillance efficace des institutions requiert une bonne connaissance de leurs activités, de leurs dirigeants et administrateurs et de la façon dont elles réagissent aux faits nouveaux et au changement. Les liens avec les vérificateurs, les actuaires, les associations de l'industrie, les groupes professionnels et les autres organismes de surveillance et de réglementation favorisent l'enrichissement des connaissances du Bureau et améliorent sa capacité de surveiller les institutions avec efficacité et compétence.

Cinq ans après la création du Bureau, nous l'avons réorganisé et restructuré à la lumière des responsabilités et défis qu'ont engendrés la nouvelle législation et les changements rapides dans le système financier. Les chapitres suivants traitent de la nouvelle structure du Bureau du surintendant des institutions financières.

Organisation et activités du Bureau

En 1991, nous avons revu la structure appliquée au cours des cinq dernières années. En raison de l'évolution de la nature de certains de nos travaux, de la promulgation de la nouvelle législation régissant les institutions financières et du départ de quelques cadres supérieurs principaux, nous avons décidé que le moment était propice à une réorganisation du Bureau pour lui permettre de s'adapter aux questions qu'il sera appelé à examiner au cours des prochaines années.

Bureau du surintendant des institutions financières



De quatre à deux secteurs

Le Bureau compte maintenant deux secteurs au lieu de quatre. Ces secteurs relèvent d'un surintendant adjoint, l'un chargé des institutions de dépôt et l'autre des assurances et des pensions. À la suite de la promulgation de la nouvelle législation, une partie importante des travaux du Secteur de la politique de réglementation est devenue périmée. Lorsque nous avons envisagé la simplification de la structure du Bureau, nous avons tenu compte des préoccupations des institutions financières, qui souhaitaient continuer d'avoir accès à des personnes comprenant bien leur secteur d'activité. La nouvelle structure nous permettra de satisfaire à cette demande. Nous avons mis au point des mécanismes de coordination pour faire en sorte que les activités d'élaboration des politiques de réglementation et d'interprétation des lois et des règlements soient uniformes dans tous les secteurs d'activité, comme le préconise la nouvelle législation sur les services financiers.

Services de gestion

Les divisions qui constituaient le Secteur des services de gestion continuent d'exercer leur activité. Au plan fonctionnel, les Services de gestion, qui se composent de la Division du personnel, de l'administration et des systèmes, de la Division des finances, de la Division des communications et des affaires publiques et des Services juridiques, relèvent du surintendant. À des fins administratives, les Services juridiques et la Division du personnel, de l'administration et des systèmes relèvent du surintendant adjoint, Institutions de dépôt, tandis que la Division des finances et la Division des communications et des affaires publiques relèvent du surintendant adjoint, Assurances et pensions.

Comités de direction et de gestion

Le Comité de direction se compose maintenant du surintendant et des deux surintendants adjoints. Ses membres se réunissent fréquemment, habituellement deux fois par mois, pour passer en revue tous les dossiers importants soumis par les secteurs, de manière à se tenir au courant des faits nouveaux qui influent sur les institutions assujetties à la réglementation et à prendre des décisions qui seront appliquées uniformément dans l'ensemble du Bureau. Le comité étudie également les recommandations que lui soumet le Comité de gestion et examine les nouvelles politiques et questions administratives qui influent sur toutes les activités du Bureau.

Le Comité de gestion composé de tous les directeurs généraux et directeurs du Bureau a été créé pour favoriser le partage de l'information et pour fournir des conseils au Comité de direction à l'égard de questions diverses. Ce comité tient des réunions mensuelles; ses sous-comités étudient l'élaboration de systèmes, la politique du personnel et les programmes de formation et de perfectionnement.

Élaboration de la méthodologie

Nous avons mis sur pied un groupe chargé de la méthodologie qui relève du surintendant adjoint, Assurances et pensions, à des fins administratives, et du Comité de direction par l'entremise du Comité de gestion au plan hiérarchique. Ce groupe est dirigé par un directeur et se compose d'employés des diverses divisions du Bureau qui bénéficient de détachements à moyen terme. Parmi les tâches confiées au groupe, mentionnons l'élaboration, l'examen et l'amélioration de politiques et de méthodes d'inspection, et l'évaluation de faits nouveaux et de leur incidence sur la méthodologie de l'inspection. Le groupe a également pour tâche de veiller à l'application d'une méthodologie d'inspection uniforme dans l'ensemble du Bureau.

Le directeur de la méthodologie est chargé de l'examen des programmes du Bureau, y compris la coordination et la surveillance de la vérification interne.

Secteur des institutions de dépôt

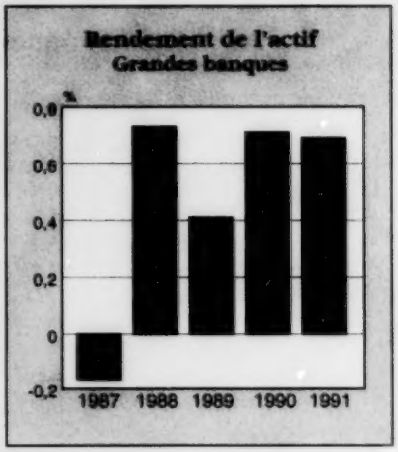
Le Secteur des institutions de dépôt, qui est dirigé par un surintendant adjoint, est chargé d'examiner tous les dossiers relatifs aux banques, aux sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et aux associations coopératives de crédit régies par les lois fédérales. Son mandat consiste, entre autres, à inspecter les institutions pour en déterminer la solvabilité, appliquer les lois et règlements pertinents et s'assurer que les institutions s'y conforment, et élaborer la politique de réglementation. Ce secteur procède en outre à l'inspection de certaines institutions à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou en qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).

Surveillance des institutions de dépôt

Les banques à charte canadiennes englobent 10 banques canadiennes et 56 filiales de banques étrangères. Les banques étrangères exploitent aussi 51 bureaux de représentation au Canada. Ces derniers ne sont pas autorisés à exercer des opérations bancaires au Canada, mais ont pour but de promouvoir les services offerts à l'étranger par les banques qu'ils représentent.

Outre les banques, le Bureau surveille et réglemente 29 sociétés de prêt, 29 sociétés de fiducie et 7 associations coopératives de crédit régies par les lois fédérales. Le secteur inspecte également certaines sociétés de fiducie ou de prêt à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou en qualité de mandataire de la SADC. Le Bureau surveille 21 institutions en application d'ententes semblables.

En outre, le Bureau s'occupe de l'agrément de sociétés d'investissement en vertu de la *Loi sur les sociétés d'investissement* et il effectue l'inspection des sociétés agréées. Les sociétés d'investissement recueillent des capitaux au moyen de titres de créance et utilisent le produit ainsi obtenu pour consentir des prêts, pour acheter des obligations, des débentures et des actions, ou pour effectuer des placements dans des biens-fonds productifs de revenus ou

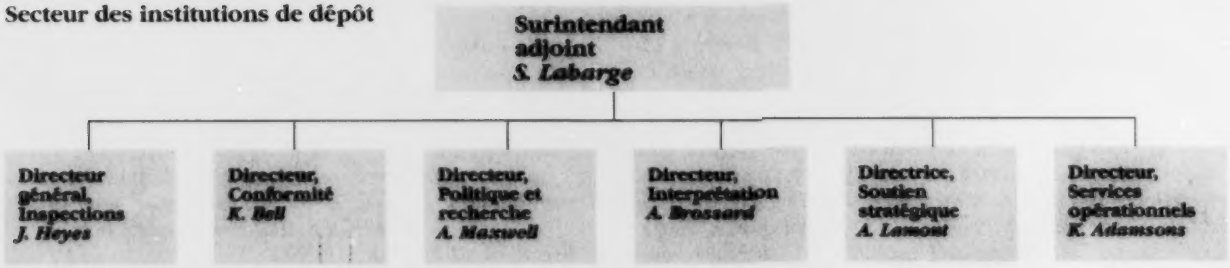


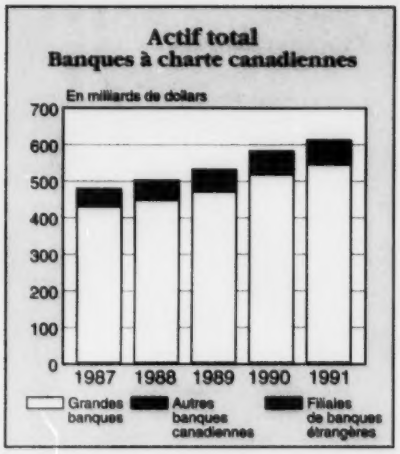
destinés à la revente. Ces sociétés sont constituées sous le régime de la *Loi sur les sociétés par actions*, mais elles peuvent demander l'agrément en vertu de la *Loi sur les sociétés d'investissement*, ou être tenues de l'obtenir en vertu de cette loi.

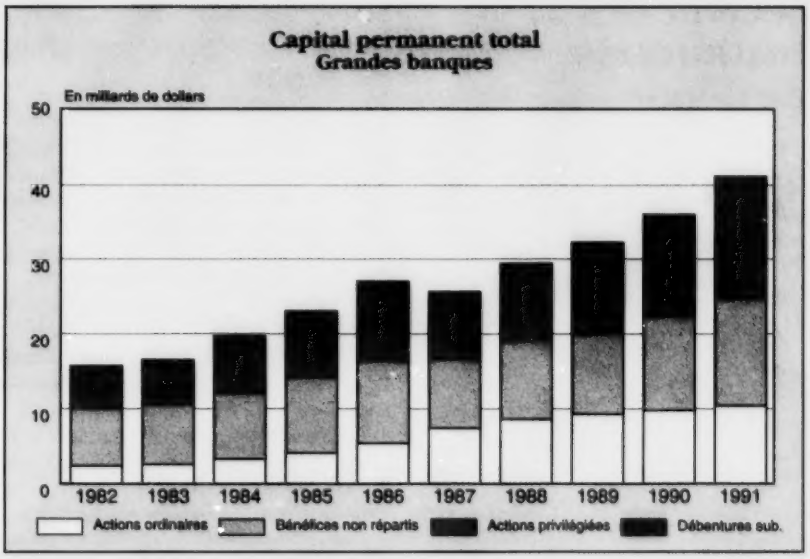
À la fin de mars 1992, 21 sociétés étaient constituées en vertu de la *Loi sur les sociétés d'investissement*, contre 20 un an plus tôt. L'actif des sociétés d'investissement agréées au 31 mars 1992 totalisait 34,7 milliards de dollars (36,2 milliards de dollars à la même date l'année précédente).

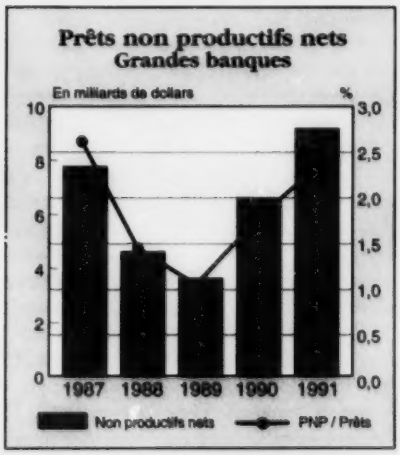
Les activités de surveillance du Bureau sont assujetties à des mesures de recouvrement des coûts. Au total, les institutions de dépôt ont cotisé 15 millions de dollars en 1991-1992. De cette somme, 5,9 millions de dollars provenaient des banques

Secteur des institutions de dépôt









canadiennes répondant aux critères en matière de propriété et considérées comme des banques de l'annexe I. Les banques de l'annexe II, qui englobent les filiales de banques étrangères et une banque canadienne à capital fermé, ont cotisé 1,6 million de dollars. Les sociétés de fiducie et de prêt, les associations coopératives de crédit et les sociétés d'investissement ont versé respectivement 6,8, 0,4 et 0,3 millions de dollars à cet égard. En outre, la SADC a cotisé 0,4 million de dollars au titre des travaux exécutés en son nom par le Bureau en qualité de mandataire; par ailleurs, les provinces qui ont conclu un contrat d'agence ont cotisé 0,03 million de dollars pour l'exécution de travaux.

Au chapitre du rendement financier des institutions de dépôt en 1991, la détérioration de la situation économique, qui est en grande partie imputable à la baisse des prix dans le secteur immobilier et à un processus général de restructuration économique en Amérique du Nord, a affecté la qualité de l'actif et la rentabilité. Les bénéfices ont diminué principalement en raison du plus grand nombre de prêts non productifs devant faire l'objet de provisions accrues pour pertes.

Pour l'exercice terminé le 31 octobre 1991, les six grandes banques ont déclaré un revenu total net de 3,7 milliards de dollars, en hausse de 4 p. 100 par rapport à 1990. Le rendement de l'actif fut de 0,69 p. 100 et celui du capital-actions ordinaire a atteint 14 p. 100, contre 0,71 p. 100 et 15 p. 100 respectivement en 1990.

Au 31 octobre 1991, l'actif des grandes banques totalisait 546 milliards de dollars, soit 99 p. 100 de l'actif des banques canadiennes et 89 p.100 de celui de l'ensemble des banques à charte.

L'accroissement des bénéfices est principalement attribuable à une hausse de 11 p. 100 des recettes totales découlant en partie d'une progression de 6 p. 100 de l'actif total. La récession a continué de faire sentir ses effets comme en témoigne l'augmentation des pertes sur prêts et des prêts non productifs.

Au 31 octobre 1991, les prêts non productifs nets des provisions pour pertes totalisait 9,1milliards de dollars, soit 2,35 p. 100 du total des prêts, contre 6,5 milliards de dollars et 1,76 p. 100 respectivement à la fin de l'exercice 1990. Les provisions pour pertes sur prêts ont totalisé 2,7 milliards de dollars en 1991, en hausse de 60 p. 100 par rapport à 1990.

Les marges d'intérêt nettes ont augmenté au cours de l'exercice, passant de 2,89 p. 100 de l'actif en 1990 à 2,99 p. 100 en 1991. Comme les banques sont sensibles aux engagements à court terme, la baisse des taux d'intérêt en 1991 a fait que les coûts de financement ont diminué plus rapidement que le revenu d'intérêt, d'où un relèvement des marges. Cette amélioration a été quelque peu neutralisée par une augmentation de la valeur des prêts à intérêt non comptabilisé.

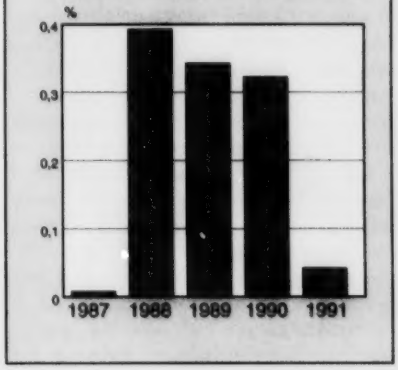
Malgré la situation économique difficile, des progrès soutenus ont été réalisés en ce qui touche la réduction des engagements auprès des pays moins développés et l'amélioration de la suffisance des fonds propres.

Les prêts aux pays moins développés ne constituent plus un fardeau important pour les grandes banques. Depuis 1987, elles ont réduit leurs engagements nets au moyen de provisions pour pertes, de ventes et d'ententes de restructuration. Au 31 octobre 1991, le total des engagements nets représentait 16 p. 100 du capital-actions ordinaire, contre 20 p. 100 en 1990 et 134 p. 100 en 1986.

Depuis 10 ans, la suffisance des fonds propres des grandes banques, exprimée en pourcentage de l'actif, s'est considérablement améliorée. Les capitaux permanents des grandes banques sont passés de 13,6 à 40,9 milliards de dollars entre 1981 et la fin de 1991, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 11,9 p. 100, contre 5,4 p. 100 dans le cas de l'actif. Vingt-cinq pour cent de cette augmentation est d'origine interne, ce qui constitue une part importante compte tenu du fait que les pertes sur prêts ont totalisé 33 milliards de dollars au cours de cette décennie, entraînant des coûts après impôts d'environ 18 milliards de dollars. Depuis 1988, la suffisance des fonds propres est assujettie, au Canada, à l'application du cadre de la Banque des règlements internationaux (BRI). En 1991, toutes les grandes banques ont dépassé le seuil des fonds propres en pourcentage de l'actif pondéré en fonction des risques, fixé à 7,25 p. 100. En 1992, ce seuil passera à 8 p. 100. Au 30 avril 1992, toutes les grandes banques dépassaient déjà ce niveau, affichant un ratio moyen de 9,1 p. 100.

Les six grandes banques canadiennes ont encore été affectées par la récession au cours du premier semestre de 1992. Leur revenu net pour cette période a totalisé 1,2 milliard de dollars, en baisse de 34 p. 100 par rapport à la même période l'année précédente, tandis que les provisions pour pertes sur prêts ont grimpé de 118 p. 100. Les prêts non productifs nets des provisions pour pertes totalisaient 11,9 milliards de dollars au 30 avril 1992, soit 2,94 p. 100 des prêts.

Rendement de l'actif
Filiales de banques étrangères



Filiales de banques étrangères

Au 31 octobre 1991, les 56 filiales de banques étrangères actives au Canada possédaient un actif total de 58 milliards de dollars, en hausse de 1 p. 100 par rapport à 1990.

Le revenu des filiales de banques étrangères a été plus durement touché par une détérioration de la qualité de l'actif que celui des grandes banques canadiennes. Le revenu net de ces filiales a atteint 26 millions de dollars en 1991, comparativement à 169 millions de dollars en 1990.

Le principal facteur de cette baisse du revenu réside dans une augmentation sensible de la provision pour pertes sur prêts au cours du premier semestre de l'année. Le rendement de l'actif s'est établi à 0,04 p. 100, contre 0,31 p. 100 en 1990. Les résultats pour 1991 varient beaucoup d'une institution à l'autre et 22 filiales de banques étrangères ont déclaré des pertes.

La rentabilité des filiales de banques étrangères est demeurée modeste au premier semestre de 1992. Leur revenu net a diminué de 35 p. 100 depuis un an et le rendement de leur actif est passé de 0,24 p. 100 à 0,16 p. 100. L'accroissement soutenu des provisions pour pertes sur prêts demeure la cause première de cette baisse de rentabilité.

Sociétés de fiducie et de prêt

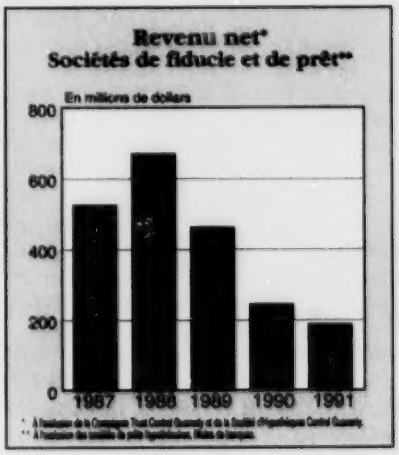
Des 66 sociétés de fiducie et de prêt surveillées par le gouvernement fédéral et en activité à la fin de 1991, 4 sociétés de fiducie et 5 sociétés de prêt n'acceptaient pas de dépôt.

On dénombre actuellement 29 sociétés de prêt à charte fédérale. De ce nombre, 11 sont des filiales hypothécaires en propriété exclusive de banques à charte et ne sont pas visées par la présente analyse, car leurs résultats sont intégrés aux résultats consolidés des banques.

Au 31 décembre 1991, l'actif des sociétés de prêt totalisait 35 milliards de dollars, en hausse de 2,8 p. 100 par rapport à 1990. Quant à leur revenu net global, il s'établissait à 141,8 millions de dollars, soit 27 p. 100 de moins qu'en 1990.

Au 31 décembre 1991, l'actif des sociétés de fiducie totalisait 56,1 milliards de dollars, ce qui correspond en gros à celui de l'année précédente. La forte perte déclarée par une société a engendré une perte nette de 363 millions de dollars. Abstraction faite de cette société, le revenu net a chuté de 64 p. 100 par rapport à 1990. Les sociétés de fiducie ont été durement touchées par la récession parce qu'elles concentrent leur activité sur les prêts hypothécaires. La plupart d'entre elles ont subi une perte de bénéfices; neuf sociétés ont déclaré une perte en 1991.

Au 31 décembre 1991, trois groupes de sociétés de fiducie et de prêt liées (trois sociétés de fiducie et trois sociétés de prêt) intervenaient pour 73 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie et de prêt fédérales.



Division des inspections

La Division des inspections, qui est dirigée par un directeur général à Toronto et qui est appuyée par trois gestionnaires en régions, est chargée de contrôler et d'inspecter les institutions de dépôt. L'expérience acquise depuis près de cinq ans révèle que pour accroître l'efficacité de leurs activités de surveillance, les gestionnaires doivent connaître et bien comprendre les activités des institutions surveillées. Nous saisissons maintenant très bien la valeur de la «méthode de la gestion du portefeuille» appliquée à la surveillance des institutions de dépôt.

Le gestionnaire de portefeuille représente le gestionnaire ou le groupe de gestion chargé de la surveillance, de l'inspection, des rapports et du suivi à l'égard de toutes les institutions qui lui sont confiées. Il s'agit habituellement de la première personne ressource du Bureau qu'une institution peut consulter au sujet de questions d'ordre non financières, par exemple, concernant une politique.

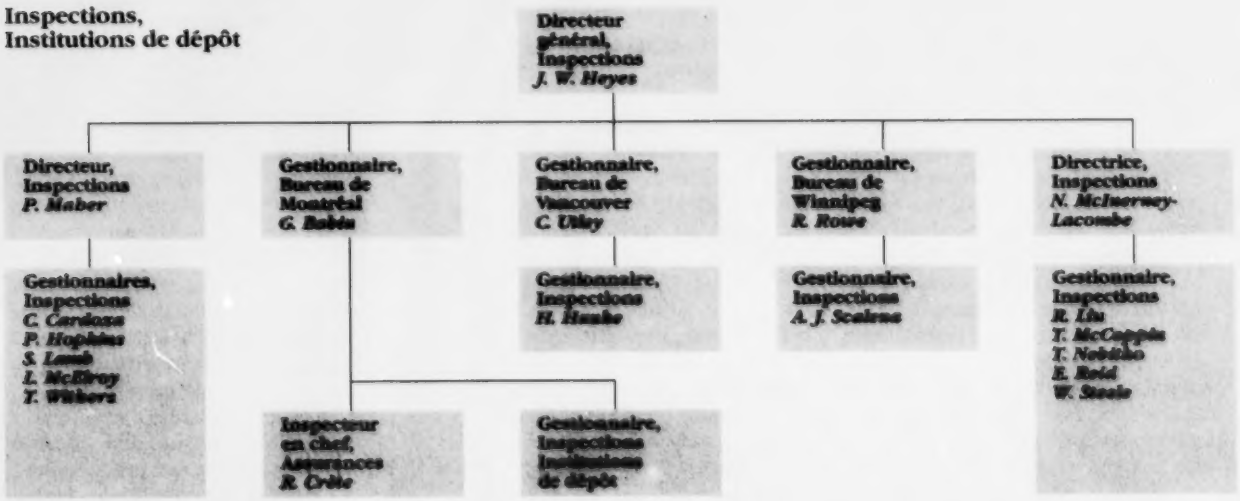
Certaines différences entre les institutions de dépôt n'ont pas été éliminées par la nouvelle législation, mais elles sont négligeables du point de vue du processus d'inspection. Il n'est plus nécessaire de charger des divisions spéciales de secteurs d'activité particuliers; il convient davantage de confier des groupes d'institutions de dépôt à des gestionnaires. Même s'il subsistera toujours des écarts entre les institutions, cette nouvelle approche nous permettra d'uniformiser les méthodes de surveillance des institutions, d'application de la méthodologie de l'inspection et de déclaration des conclusions dans les domaines de la réglementation et de la surveillance.

Suivant les principes, les politiques et les critères énoncés dans le Cadre d'inspection, les inspecteurs des bureaux de Montréal, de Toronto, de Winnipeg et de Vancouver sont chargés de la planification et de l'exécution sur place des inspections, ainsi que de la préparation de rapports et du suivi. À la fin de juin 1992, on comptait 43 inspecteurs à plein temps à Toronto, 12 à Montréal, 8 à Vancouver et 6 à Winnipeg. Le personnel des bureaux régionaux relève du directeur général des Inspections à Toronto et est également chargé de l'inspection des sociétés d'assurances et des régimes de retraite.

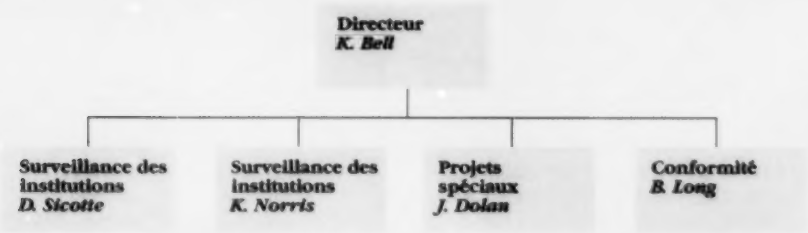
Aux fins de surveillance, l'analyse de données financières et autres permet de circonscrire les principaux risques assumés par l'institution, ce qui facilite l'orientation des travaux sur place. La détérioration de la qualité de l'actif constitue le risque le plus important pour toutes les institutions. Pour évaluer ce risque dans les institutions dépôt, le Bureau retient les services d'experts-conseils chargés des dossiers de crédit d'importantes institutions financières, maintenant à la retraite. Ces intervenants appliquent leur vaste expérience et leurs solides connaissances à cet aspect important. La qualité du processus d'inspection est encore meilleure lorsque le Bureau fait appel à des spécialistes de l'inspection dans des domaines tels les systèmes d'information et les opérations de trésorerie, notamment pour élaborer des méthodes d'inspection spécialisées. Le bureau de Toronto coordonne l'embauche de ces experts.

Une fois l'inspection terminée, les conclusions sont discutées avec les plus hauts dirigeants de l'institution et, par la suite, avec le comité de vérification du conseil d'administration de cette dernière. À cette occasion, les faits saillants sont mis en lumière et les correctifs nécessaires, de même que les mesures de contrôle du suivi, font l'objet d'une discussion.

Inspections, Institutions de dépôt



Division de la conformité



Division de la conformité

La Division de la conformité, qui compte 15 employés, a été mise sur pied pour prendre en charge les fonctions de l'ancienne Division de l'enregistrement et des enquêtes et pour assumer de nouvelles tâches découlant des dispositions de conformité contenues dans les nouvelles lois régissant les institutions de dépôt. La Division de la conformité est chargée de surveiller les institutions de dépôt dont la situation financière préoccupe le Bureau au plus haut point. La division est également le principal agent de liaison du Bureau avec la SADC. La surveillance de la situation financière des institutions de dépôt aux prises avec des problèmes financiers constitue un élément primordial pour l'assureur des dépôts et il est essentiel d'établir une bonne communication entre le Bureau et la SADC.

Division de la politique et de la recherche

Dans notre structure renouvelée, la Division de la politique et de la recherche élabore des projets de politique de réglementation et des lignes directrices à l'intention des banques, des sociétés de fiducie et de prêt et des associations coopératives de crédit. Elle prépare également pour toutes les institutions financières fédérales des lignes directrices comptables sur les questions particulières lorsque le surintendant croit que les principes comptables généralement reconnus (PCGR) n'offrent pas une solution convenable à un problème, que la marge de jugement permise par les PCGR doit être restreinte ou que les PCGR ne permettent pas d'appliquer le traitement indiqué aux institutions financières. La division effectue en outre des analyses financières.

La Division de la politique et de la recherche compte 16 employés répartis dans trois groupes : Politique de surveillance, Conventions comptables et Analyse financière. Les employés de la division collaborent étroitement avec ceux du Secteur des assurances et des pensions pour traiter de façon uniforme les problèmes liés à la prudence et aux conventions comptables qui influent sur les deux secteurs. Le personnel communique fréquemment avec des associations de l'industrie et avec des institutions, des organismes professionnels, d'autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux, et les organismes de surveillance des autres pays du G10.

En avril 1991, le Bureau a publié à l'intention des banques un manuel renfermant des lignes directrices portant sur la comptabilité et la surveillance. La Division de la politique et de la recherche est chargée d'élaborer ces lignes directrices et de les mettre à jour. Un manuel du même genre pour les sociétés de fiducie et de prêt a été publié en août 1992.

Les employés chargés de la Politique de surveillance participent à l'élaboration de normes sur la suffisance des fonds propres et d'autres normes de prudence appliquées aux institutions de dépôt. Leurs activités englobent la représentation du Bureau au sein de groupes de travail de la Banque des règlements internationaux (BRI) dont la tâche consiste à étudier les risques qui préoccupent les organismes de surveillance des

banques actives sur la scène internationale. En 1991-1992, ces groupes de la BRI se sont concentrés sur l'évaluation de l'acceptabilité de mécanismes innovateurs dans le cadre de l'accord de la BRI sur les fonds propres, l'élaboration de propositions sur le traitement financier des risques du marché et la préparation d'un document de consultation sur la compensation des contrats de change à terme et des contrats à retour automatique.

Au pays, les employés du groupe de la Politique de surveillance ont élaboré un avant-projet portant sur la suffisance des fonds propres des sociétés de fiducie et de prêt fédérales et ils ont participé aux travaux d'un comité fédéral-provincial chargé d'examiner l'uniformisation des normes de fonds propres des sociétés de fiducie et de prêt. Ils ont également poursuivi leurs travaux d'élaboration de nouvelles normes de fonds propres à l'intention des coopératives.

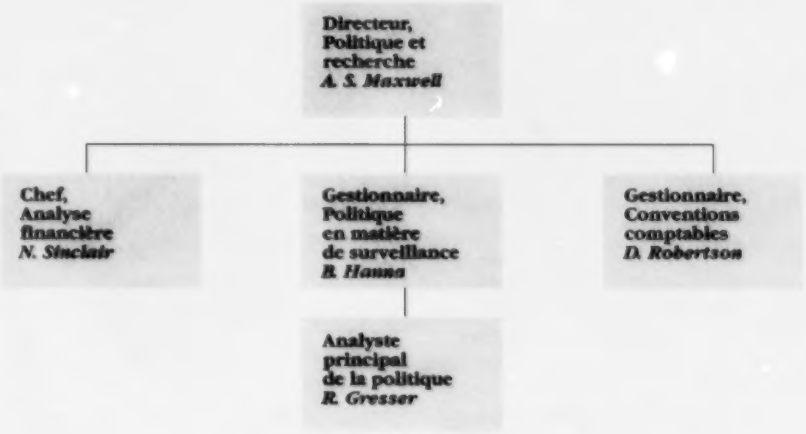
Au cours de l'année écoulée, le groupe a publié une ligne directrice sur les prêts de titres et un projet de ligne directrice sur l'approche de la personne prudente; ces deux documents doivent s'appliquer à tous les secteurs. En outre, des lignes directrices sur la titralisation de l'actif et sur les exigences en matière de suffisance des fonds propres ont été publiées en forme définitive pour les banques et sous forme d'ébauche pour les sociétés de fiducie et de prêt. À la suite de travaux concernant les risques assumés par les banques à l'égard de pays désignés, il a été décidé de ne plus exiger l'établissement de provisions pour les prêts consentis au Mexique et d'autres risques liés à ce pays. Un projet de ligne directrice sur les limites régissant les engagements importants à l'intention des sociétés de fiducie et de prêt a également été publié pour fins de discussion.

Les employés du groupe des Conventions comptables effectuent des recherches et élaborent des politiques comptables qui influent sur les institutions financières. En 1991-1992, le Bureau a transmis à toutes les institutions financières la version définitive d'une ligne directrice sur la comptabilisation des titres hypothécaires assurés en vertu de la Loi nationale sur l'habitation et a conseillé les banques au sujet de la comptabilisation des engagements que représente le Mexique à la suite de la radiation de ce pays de la liste des pays désignés. Il a publié à l'intention des sociétés de fiducie et de prêt et des sociétés d'assurance-vie un projet de ligne directrice sur l'établissement de provisions pour pertes sur prêts, un projet de ligne directrice sur les prêts à intérêt non comptabilisé à l'intention des banques, des sociétés de fiducie et de prêt et des sociétés d'assurance-vie, de même qu'un projet de ligne directrice destiné à toutes les institutions et portant sur les accords de financement de l'acquisition, de la mise en valeur et de la construction de biens immobiliers.

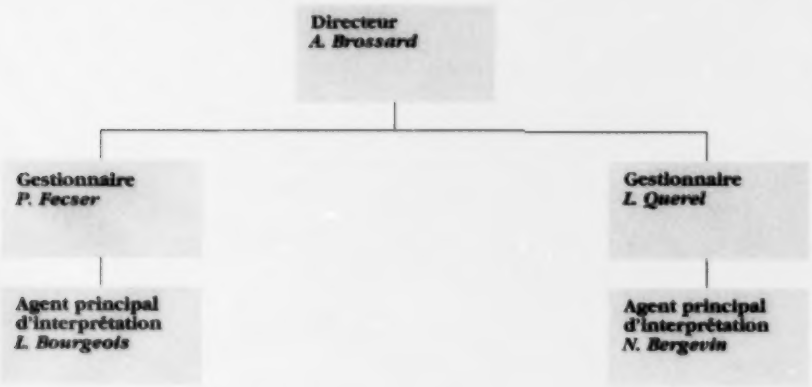
Les employés du groupe des Conventions comptables ont joué un rôle important dans les activités du comité fédéral-provincial chargé d'étudier l'uniformisation des conventions comptables à l'intention des sociétés de fiducie et de prêt. Un employé a pris part aux activités du Groupe de travail de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) sur les institutions financières et le groupe d'étude connexe sur la comptabilisation des prêts à valeur réduite.

Le groupe de l'Analyse financière prépare des analyses portant sur un secteur particulier ou sur plusieurs sociétés pour faciliter le processus d'inspection et l'élaboration de la politique. Il est également chargé de contrôler les portefeuilles de placements et de prêts des institutions de dépôt en vertu de la méthode de la gestion prudente. À l'aide des données financières fournies par les sociétés surveillées, le groupe précise les tendances au sein de l'industrie et l'évolution des principaux indicateurs de rendement des institutions et remet ces analyses aux inspecteurs pour faciliter le contrôle et l'inspection d'institutions financières particulières. Ces analyses portent habituellement sur la rentabilité de l'industrie, l'évolution des prêts non productifs, le niveau des provisions, et la suffisance et la composition des fonds propres. En outre, le groupe effectue des études spéciales et des analyses financières portant sur des cas particuliers.

Division de la politique et de la recherche



Division de l'interprétation



Division de l'interprétation

Les 13 employés de la Division de l'interprétation sont chargés d'appliquer les lois et règlements qui régissent les institutions de dépôt et les sociétés d'investissement, sauf dans le domaine de la conformité, fonction assumée par la Division de la conformité.

La question de la régie des sociétés englobe la surveillance de la constitution et de la fusion des institutions financières, de la restructuration d'entreprises et de l'acquisition de nouvelles entreprises financières par des investisseurs étrangers, l'examen et l'approbation des procédures internes des institutions financières dans des dossiers, tels les transactions intéressées et le traitement des demandes soumises par les institutions financières à l'égard des diverses autorisations exigées par les lois.

La division est également chargée de mettre à jour les règlements en vigueur et d'en élaborer de nouveaux. En plus de ses activités en matière de régie des sociétés, la division élabore certaines lignes directrices pour aider les institutions financières à demander des permissions en vertu des lois.

Les agents fournissent à d'autres services du Bureau et à des institutions financières des interprétations, des décisions et des avis au sujet des lois et règlements régissant les institutions de dépôt et les sociétés d'investissement.

En outre, le personnel collabore à divers projets spéciaux, notamment à l'élaboration d'un cadre de réglementation du système canadien de compensation et de règlement de titres. Il participe activement aux travaux du Groupe de travail canadien du Groupe des Trente et prépare des projets de règlement à l'intention de la Caisse canadienne de dépôt de valeurs Limitée. Il fournit des conseils techniques sur des questions commerciales et financières au ministère des Finances, notamment en ce qui touche le GATT et l'Accord de libre-échange nord-américain.

Division du soutien stratégique

La Division du soutien stratégique, qui compte trois employés, aide à coordonner les activités du bureau de Toronto en matière de politique de réglementation en veillant à ce que les questions stratégiques soient communiquées aux responsables du bureau d'Ottawa. Elle assure également la liaison à Toronto en ce qui touche les questions de stratégie, pour le compte des inspecteurs et du grand public.

Le personnel communique périodiquement avec des représentants et des associations de l'industrie, dont l'Association des banquiers canadiens, l'Association des compagnies de fiducie du Canada et d'autres organismes de réglementation, principalement la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, la Bourse de Toronto et l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. En outre, les employés participent régulièrement aux séances des comités consultatifs des vérificateurs du Bureau, ce qui leur permet de maintenir les liens avec les comptables des institutions.

Les employés participent à des projets de recherche qui ont des conséquences stratégiques. Ils ont aussi pris part à des travaux touchant les risques du marché, qui relèvent de la Banque des règlements internationaux. Les activités de la division sont principalement axées sur les valeurs mobilières; il en sera de même au cours de la prochaine année.

Division des services opérationnels

Cette division est chargée de veiller à ce que les renseignements fournis par les institutions de dépôt satisfassent aux exigences du Bureau en matière de surveillance et qu'ils puissent être facilement préparés par les institutions financières. Elle compte huit employés. La nouvelle législation confère une plus grande marge de manoeuvre au Bureau pour ce qui est de préciser et de modifier la présentation de l'information. La division se fait donc une idée stratégique des besoins d'information du secteur avant de mettre en place les bases de données, technologies, systèmes et mécanismes de formation et de perfectionnement appropriés pour appuyer les services d'analyse et d'inspection.

Les employés de la division dirigent le Comité de l'information financière, groupe de travail où sont représentés le Bureau, la Banque du Canada, le ministère des Finances, la Société d'assurance-dépôts du Canada et Statistique Canada. Ce comité élabore un programme de déclaration commune qui satisfera les divers besoins de ses membres, qui ont tous besoin de renseignements sur les institutions financières. Il doit donc faire approuver les exigences en matière de déclaration par les divers organismes publics représentés et en discuter avec les associations de l'industrie. Nous avons fait des progrès remarquables en vue de l'élaboration du programme de déclaration.

Les employés de la division sont chargés d'établir les fonctions planification, budgétisation, formation et perfectionnement au sein du secteur et de fournir des services administratifs généraux au surintendant adjoint.

Personnel, administration et systèmes

Selon la structure renouvelée du Bureau, cette division relève, à des fins administratives, du surintendant adjoint, Institutions de dépôt.

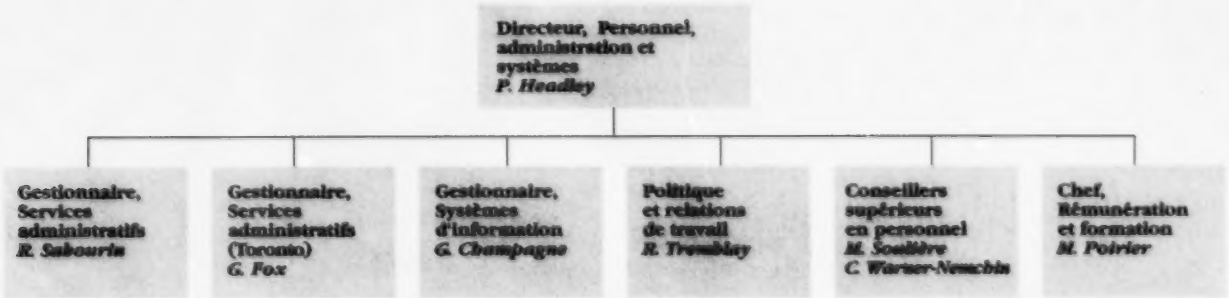
Personnel

Le groupe du Personnel est chargé de toutes les questions portant sur les langues officielles, la classification, la dotation, la formation générale et en gestion, les relations de travail, y compris la négociation des conventions collectives avec les employés syndiqués, et les traitements et les avantages sociaux. En outre, il élabore et met en oeuvre des programmes liés au personnel, par exemple sur le plan de l'équité en matière d'emploi, de la santé et de la sécurité et de l'aide aux employés. Le groupe comprend des employés à Ottawa et à Toronto.

Ce groupe met en place les mécanismes et les programmes requis par le cadre de gestion des ressources humaines du Bureau. Parmi les questions importantes abordées, mentionnons l'examen et l'évaluation du rendement des employés, la formation et le perfectionnement, la planification des ressources humaines et la responsabilisation.

Cette année, le Bureau a amorcé l'examen des exigences linguistiques de tous les postes pour respecter les obligations que lui impose la *Loi sur les langues officielles*. Il a également

Personnel, administration et systèmes



élaboré une politique interne en matière de formation linguistique pour donner une plus grande marge de manoeuvre aux gestionnaires dans ce domaine. De même, il a publié une politique d'équité en matière d'emploi pour préciser son engagement envers le programme fédéral d'équité en matière d'emploi.

Administration

Les employés fournissent des services de courrier et de distribution, et de gestion des documents, des locaux et du matériel. En outre, les bibliothèques des bureaux d'Ottawa et de Toronto constituent une source d'information pour tout le personnel et misent largement sur les prêts entre bibliothèques.

Sécurité et accès

Ce nouveau service, qui relève du directeur du Personnel, de l'administration et des systèmes, est chargé de coordonner tous les services de sécurité (sécurité personnelle et matérielle et sécurité des systèmes) et d'appliquer les dispositions des lois dans le domaine de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Ses autres fonctions englobent la classification des postes et la mise en oeuvre du programme d'attestation du mérite des employés.

Au cours de l'année écoulée, le service de la Sécurité et de l'accès a évalué les risques qui posent une menace dans tous les immeubles occupés par le Bureau et il a surveillé la mise en oeuvre de ses nouvelles méthodes de sécurité.

Systèmes

Le personnel des Systèmes d'information aide le Bureau à atteindre ses objectifs en élaborant et en tenant à jour des applications rentables, en exploitant, en modifiant et en mettant à jour des réseaux informatiques, du matériel et des logiciels, en fournissant des services, de l'aide et des conseils en matière de systèmes et en garantissant l'efficience et l'efficacité de la collecte et du traitement des données.

Le Bureau poursuit l'informatisation de la présentation des données relatives à la réglementation et à la surveillance. Les banques et les sociétés d'assurances multirisques ont adopté le principe de la présentation volontaire des données sur disquette depuis un certain nombre d'années. Pour l'exercice 1992, les sociétés d'assurances multirisques à charte fédérale devront présenter leurs états annuels sur disquette et sur papier.

Le point sur les institutions de dépôt

Réforme législative

Après une importante révision, la législation fédérale régissant les institutions financières a été promulguée le 1er juin 1992. Elle établit un nouveau cadre législatif pour les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt, les sociétés d'assurances et les associations coopératives de crédit.

Le nouveau cadre comprend les éléments suivants :

- des pouvoirs élargis accordant une marge de manoeuvre accrue aux institutions financières pour leur permettre d'offrir une plus vaste gamme de services financiers;
- une nouvelle méthode de gestion prudente du portefeuille qui repose sur des responsabilités accrues en matière de gestion plutôt que sur des restrictions légiférées des placements pour garantir une gestion adéquate des risques;
- une nouvelle politique en matière de propriété qui permet à un type d'institution financière d'acquérir immédiatement la propriété d'autres types d'institutions financières;
- l'adoption de règles concernant les transactions intéressées qui permettront de réglementer les opérations entre parties liées;
- l'application de règles plus uniformes entre divers types d'institutions financières;
- une nouvelle série de règlements qui compléteront et préciseront la nouvelle législation.

La législation présente de nouveaux défis aux institutions financières et au Bureau. Pour remplir notre mandat à l'égard de la mise en

oeuvre de la nouvelle législation, nous devrons adapter notre façon de surveiller les institutions financières. D'une part, l'allégement des restrictions en matière de placements en facilitera le respect. D'autre part, les inspecteurs du Bureau devront insister davantage sur l'évaluation des politiques internes de placement des institutions. Par ailleurs, la nouvelle législation entraînera vraisemblablement la réorganisation d'un grand nombre d'institutions, ce qui nous obligera à mettre au point des façons novatrices de traiter efficacement avec les groupes qui en seront issus.

Nous sommes impatients de collaborer dans ce nouveau contexte avec les institutions dont nous assurons la surveillance.

Réglementation à l'échelle internationale

En 1991-1992, le Bureau a participé à la mise au point d'initiatives d'envergure internationale en prenant part aux travaux du Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires (Comité de Bâle), qui relève de la Banque des règlements internationaux. Ces travaux englobent la poursuite des activités dans le domaine de la surveillance des risques du marché découlant des opérations commerciales des banques et l'examen de la nature du risque de crédit lié aux contrats de taux d'intérêt et de taux de change à retour automatique qui sont assujettis à une compensation bilatérale et multilatérale obligatoire en vertu de dispositions législatives. Par ailleurs, on a noté une évolution du dossier des normes minimales de surveillance des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements transnationaux.

Le Comité de Bâle a été créé par les gouverneurs des banques centrales du Groupe des Dix à la fin de 1974 à la suite de la désorganisation des marchés bancaires et monétaires internationaux. Ce comité constitue une plate-forme qui permet aux organismes de réglementation des banques des pays membres de se rencontrer périodiquement pour discuter de questions touchant la surveillance des banques. Le Comité de Bâle a élaboré en 1988 un accord sur les fonds propres qui jetait des bases communes et établissait des normes minimales en matière de suffisance des fonds propres des banques actives sur la scène internationale.

Cette année, nous avons pris part aux travaux d'un sous-groupe de la BRI composé d'experts qui ont examiné la possibilité d'intégrer à l'accord sur les fonds propres les risques du marché issus des activités commerciales des banques. Les délibérations de ce sous-groupe ont été coordonnées avec les travaux du groupe de travail technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Les discussions se poursuivent.

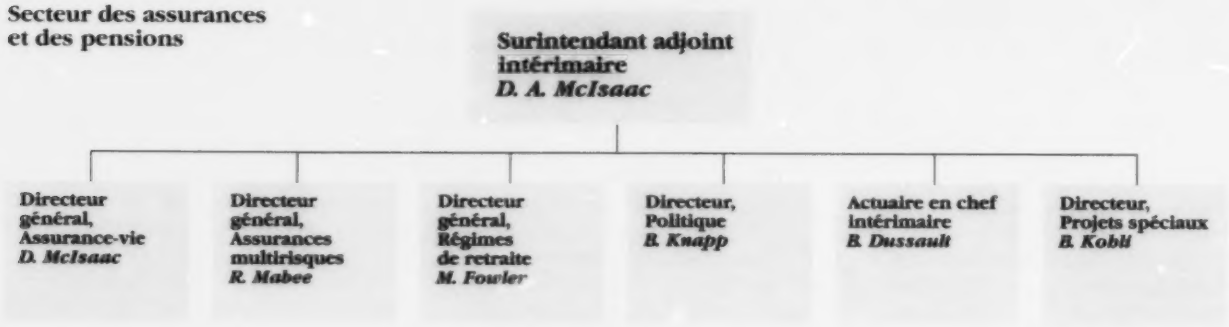
En avril 1992, nous avons fait parvenir aux banques canadiennes un document technique sur la reconnaissance du risque de crédit que pose les contrats à retour automatique assujettis à une compensation obligatoire, aux fins du calcul des besoins en fonds propres des banques internationales. Un sous-groupe de la BRI a préparé des documents de travail à la suite des conclusions rendues par un comité représentant des banques centrales au sujet de la validité juridique de la compensation et de son incidence sur les systèmes de paiements.

Le 6 juillet 1992, le président du Comité de Bâle a publié un document qui énonce quatre normes minimales de surveillance des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements transnationaux. Les normes minimales découlent du Concordat relatif aux principes de surveillance des établissements étrangers des banques que le Comité de Bâle a publié en 1983. Ces normes sont axées sur la coordination de la surveillance de manière à ce qu'aucune des activités des banques à l'échelle internationale n'échappe à la réglementation. Les normes abordent en partie les préoccupations qu'a suscitées la faillite de la Banque de crédit et de commerce international. Le Bureau respecte ces nouvelles normes minimales; il surveille les activités consolidées des banques et recueille périodiquement des renseignements sur leurs activités à l'échelle mondiale.

Processus d'harmonisation fédéral-provincial

Cette année, des représentants du Bureau ont participé à des réunions fédérales-provinciales pour discuter de l'harmonisation des lois, règlements et activités de surveillance applicables aux sociétés de fiducie et de prêt. Des sous-comités techniques dirigés par des cadres supérieurs chargés des institutions financières ont été constitués pour étudier des questions portant sur les placements, les liquidités et les prêts, la régie des sociétés, la suffisance des fonds propres, les écarts entre les principes comptables généralement reconnus et les principes comptables reconnus en matière de réglementation, de même que le partage de l'information. Les discussions se poursuivent.

Secteur des assurances et des pensions



Secteur des assurances et des pensions

Le Secteur des assurances et des pensions est dirigé par un surintendant adjoint et il comprend cinq grandes divisions : Politique, Assurance-vie, Assurances multirisques, Régimes de retraite et Actuariat. Cette structure tient compte de la nature spécialisée des activités de surveillance des régimes de retraite, des tâches inhérentes à la prestation de conseils et de services actuariels à l'État et des différences appréciables entre les segments de l'industrie des assurances.

Les employés du Secteur des assurances et des pensions sont répartis entre Ottawa et Toronto. Ils peuvent aussi compter sur des inspecteurs affectés aux bureaux régionaux de Montréal, de Winnipeg et de Vancouver.

Les sociétés d'assurances ont cotisé 23,1 millions de dollars en 1991-1992. De ce montant, 7,5 millions de dollars ont trait au recouvrement des frais d'administration assumés par le liquidateur au cours de l'exercice pour liquider neuf assureurs multirisques qui avaient fait faillite antérieurement.

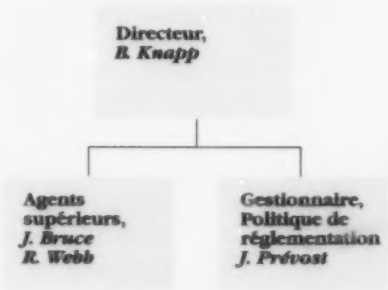
À la suite de la récente réorganisation du Bureau, la Division des finances et la Division des communications et des affaires publiques relèvent maintenant, au plan de l'administration, du surintendant adjoint, Assurances et pensions. Des renseignements sur la Division des finances figurent à la fin du présent chapitre. Des détails sur la Division des communications et des affaires publiques sont intégrés au dernier chapitre du présent rapport, qui porte notamment sur le traitement des plaintes.

Division de la politique

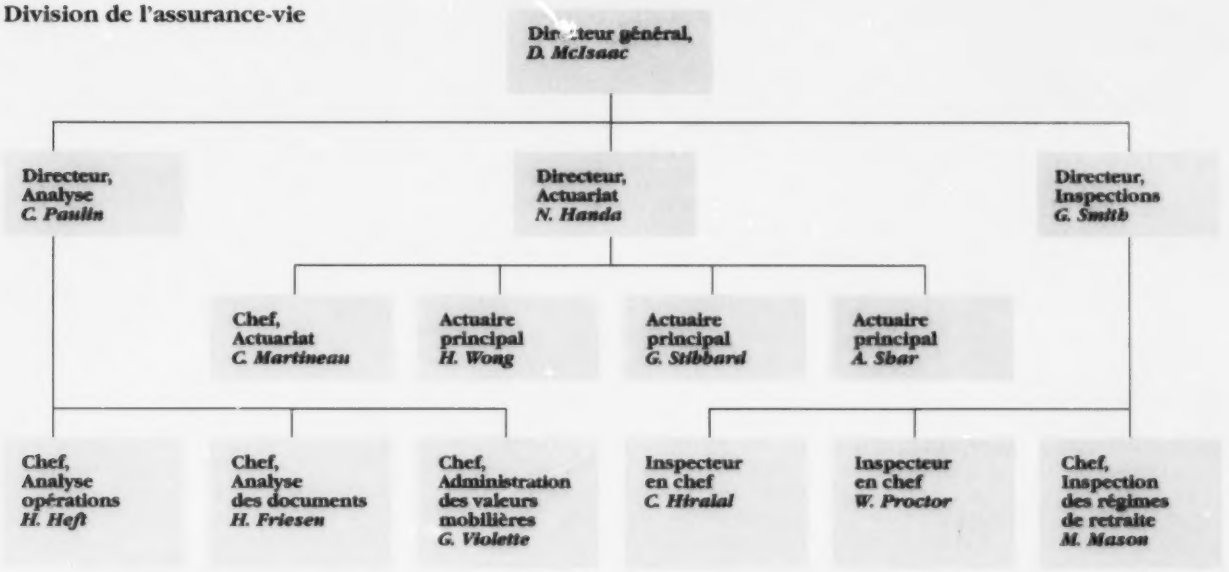
La Division de la politique a vu le jour le 1er juin 1992. Ses huit employés ont été recrutés dans les divers services de l'ancien Secteur de la politique de réglementation. La division est chargée d'élaborer la politique de réglementation et de fournir des interprétations et des avis, et elle exécute certaines tâches de contrôle de la conformité au sein du Secteur des assurances et des pensions.

Depuis la promulgation de la nouvelle législation dans le domaine des assurances, la division a pour mandat de mettre la dernière main aux exigences en matière de suffisance des fonds propres et de revoir les formules de rapport financier pour les sociétés d'assurance-vie. La division élabore aussi les règlements nécessaires et transmet les lignes directrices appropriées aux sociétés d'assurance-vie, aux sociétés d'assu-

Division de la politique



Division de l'assurance-vie



rances multirisques, aux sociétés de secours mutuels et aux régimes de retraite.

Les travaux de la division sont bien coordonnés avec ceux des divisions de la politique et de la recherche et de l'interprétation, du Secteur des institutions de dépôt, et des divisions opérationnelles du Secteur des assurances et des pensions, qui sont présentées ci-après.

Division de l'assurance-vie

Les employés de la Division de l'assurance-vie assument certaines responsabilités à l'égard des sociétés d'assurance-vie et des sociétés de secours mutuels avant même qu'une institution soit autorisée à assurer des risques. Ils doivent s'acquitter de leurs obligations relatives à la réglementation et à la surveillance tant qu'une société exerce ses activités. À cette fin, la structure de la division tient compte de ses fonctions, comme en témoigne son organigramme.

Section de l'analyse des documents des sociétés

Aucune société à charte fédérale ou étrangère ne peut assurer des risques au Canada sans une ordonnance, qu'elle peut obtenir en s'adressant au ministre des Finances. L'étude de la requête d'un certificat d'agrément et de constitution en société incombe aux analystes de cette section. Après avoir évalué la suffisance des fonds propres, le plan d'entreprise et les prévisions au chapitre des recettes de la requérante, ils formulent des recommandations au sujet de la demande. Des critères semblables régissent l'étude des demandes de fusion et de transfert d'opérations. La Section de l'analyse des documents des societés est également chargée de l'examen des demandes portant sur les placements dans les filiales, l'émission d'actions, la modification des chartes et les changements relatifs aux branches d'assurance dans lesquelles une société est autorisée à exercer son activité.

Section de l'analyse des opérations

Lorsqu'une société obtient un agrément qui l'autorise à assurer des risques dans certaines branches, elle doit se conformer aux dispositions de la loi qui la régit. En vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, les sociétés doivent produire des rapports annuels et d'autres documents d'appui. Les analystes de la Section de l'analyse des opérations effectuent un examen sommaire de ces pièces. Ils soumettent les données à des tests de pré-alerte et analysent les tendances pour déceler rapidement les sociétés susceptibles d'être aux prises avec des problèmes financiers.

Les analystes surveillent aussi en permanence la situation financière des sociétés et discutent des questions qui les préoccupent avec les représentants de ces dernières. Si une société semble connaître de sérieux problèmes financiers, les analystes étudient ses opérations de très près et peuvent recommander que la gamme d'activités de la société soit restreinte ou que son agrément soit annulé. Les analystes fournissent aussi aux inspecteurs des renseignements pouvant être utilisés pour établir la portée de l'inspection.

Section des inspections

L'une des étapes essentielles des activités de surveillance est l'inspection sur place effectuée au siège social de chaque société, habituellement tous les deux ans, et plus fréquemment au besoin. Cette tâche est la plus importante qui soit confiée à la Section des inspections de la Division de l'assurance-vie, dont les employés sont groupés au bureau de Toronto. Les employés des autres bureaux régionaux, soit Montréal, Winnipeg et Vancouver, procèdent aussi à certaines inspections.

Les inspecteurs étudient les états financiers, les documents de régie interne et les rapports des vérificateurs internes et externes des sociétés. Ils rencontrent les cadres supérieurs pour évaluer la situation financière de la société, déterminer si elle se conforme à la *Loi sur les sociétés d'assurances* et à ses règlements d'application, commenter ses plans de gestion et d'entreprise et évaluer ses perspectives financières. Les inspecteurs soumettent leurs conclusions aux cadres supérieurs de la société et précisent au besoin les correctifs nécessaires.

Section de l'actuariat

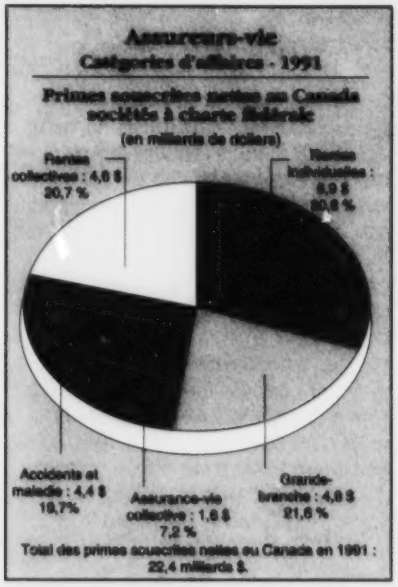
Parce qu'elles fournissent une protection prenant la forme d'assurance-vie, d'assurance maladie et de rentes, les sociétés doivent établir des réserves suffisantes pour se protéger contre les risques importants qui découlent de leurs obligations. En vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, chaque société est tenue de nommer un actuaire responsable de l'évaluation qui doit faire rapport sur la suffisance de ses réserves. L'actuaire doit choisir les hypothèses d'actualisation des versements que la société devra effectuer ultérieurement et donc, déterminer la valeur des réserves que celle-ci doit constituer pour provisionner ces obligations ultérieures.

L'actuaire soumet au surintendant un rapport annuel traitant du calcul des provisions mathématiques dans lequel il justifie les hypothèses sous-jacentes. La Section de l'actuariat de la Division de l'assurance-vie étudie ces rapports annuels et discute des conclusions avec l'actuaire de la société. Les actuaires du Bureau participent également à des inspections sur place pour obtenir des renseignements supplémentaires à l'appui du rapport de l'actuaire responsable de l'évaluation et profitent de l'occasion pour discuter avec les représentants de la société du fondement des hypothèses d'évaluation et pour revoir les calculs effectués pour déterminer le passif.

Section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières

Toutes les sociétés d'assurances étrangères qui exploitent des succursales au Canada doivent y maintenir sous le contrôle du surintendant des éléments d'actif suffisants pour couvrir leurs engagements réglementaires au Canada et pour se doter d'une certaine marge. Ces assureurs doivent donc confier des éléments d'actif à des fiduciaires indépendants.

La Section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières contrôle et garantit la suffisance des éléments d'actif placés en fiducie par les sociétés d'assurance-vie et les sociétés d'assurances multirisques, protégeant ainsi les intérêts des assurés canadiens au cas où une société deviendrait insolvable.



Résultats d'exploitation des sociétés d'assurance-vie en 1991

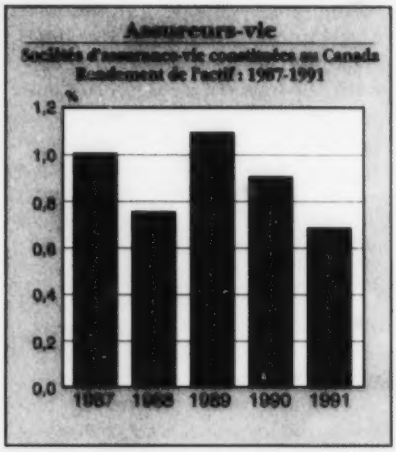
L'industrie canadienne de l'assurance-vie se compose de sociétés constituées au Canada, en vertu des lois fédérales ou provinciales, et de succursales canadiennes de sociétés constituées à l'étranger. Toutes les sociétés fédérales et les sociétés étrangères qui exploitent des succursales au Canada sont assujetties à la législation fédérale en matière d'assurances qu'applique le Bureau. En plus de détenir une charte fédérale, les sociétés doivent obtenir un permis dans chaque province ou territoire où elles exercent leur activité.

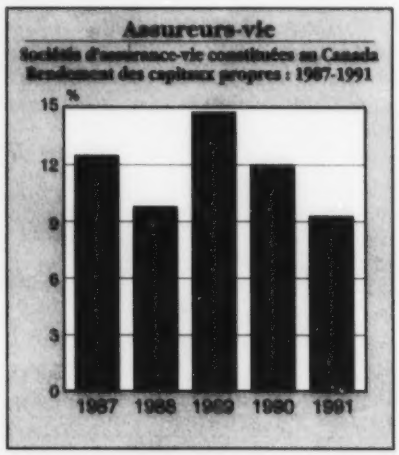
À la fin de 1991, on comptait au Canada 144 sociétés d'assurance-vie à charte fédérale (57 constituées en vertu des lois fédérales et 87 sociétés étrangères) et 34 sociétés de secours mutuels (15 constituées en vertu des lois fédérales et 19 sociétés étrangères). Au cours de l'année, une société a été constituée en vertu des lois fédérales, deux sociétés étrangères ont fusionné et une société d'assurance-vie étrangère et deux sociétés de secours mutuels étrangères se sont retirées du marché.

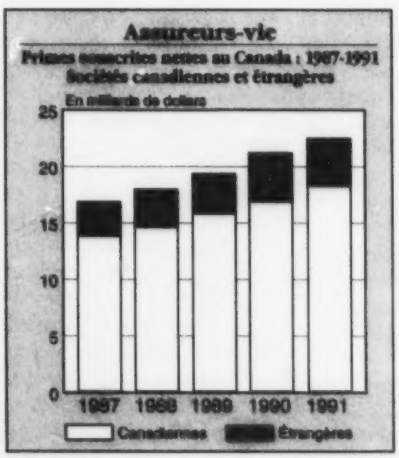
Comme par les années précédentes, les sociétés d'assurance-vie et les sociétés de secours mutuels à charte fédérale représentent environ 95 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada; les sociétés à charte provinciale interviennent pour le reste, soit 5 p. 100.

Les sociétés d'assurance-vie offrent toute une gamme de produits d'assurance possédant deux éléments communs : la protection contre les difficultés financières en cas de décès ou de maladie et l'épargne. L'assurance-vie, les rentes et l'assurance contre les accidents et la maladie constituent les trois principaux groupes de produits. Les sociétés de secours mutuels offrent une gamme plus restreinte de produits dans ces trois groupes.

Assurance-vie. Le revenu-primes net au Canada a augmenté de 3,6 p. 100 entre 1990 et 1991, passant de 6,22 à 6,45 milliards de dollars. Cette croissance est en grande partie attribuable à l'assurance-vie individuelle, qui a généré un revenu-primes net de 4,84 milliards de dollars en 1991 comparativement à 4,67 milliards de dollars en 1990. Le revenu-primes net provenant des régimes collectifs a légèrement augmenté, passant de 1,55 à 1,6 milliard de dollars entre 1990 et 1991.







Rentes. La vente de contrats de rente, surtout sous forme de régimes d'épargne-retraite individuels et collectifs, a progressé de façon soutenue au cours des 10 dernières années. En 1991, les primes liées aux rentes ont totalisé 11,5 milliards de dollars, représentant 51,5 p. 100 du revenu-primes net total au Canada, comparativement à un revenu-primes net de 10,7 milliards de dollars, qui représentait 50,8 p. 100 du revenu-primes total en 1990. Contrairement à la situation notée l'année précédente, les contrats de rente collectifs ont connu une croissance beaucoup plus rapide que les contrats de rente individuels en 1991. Bien que les consommateurs canadiens continuent d'épargner eux-mêmes au lieu de s'en remettre uniquement à des régimes financés par le gouvernement ou par leur employeur, ils avaient relativement moins de capitaux à placer en 1991 que l'année précédente, surtout à cause de la conjoncture économique difficile.

Assurance contre les accidents et la maladie. Les polices d'assurance contre les accidents et la maladie offertes aux Canadiens par des sociétés d'assurance-vie complètent les régimes d'assurance santé mis en place par l'État et prévoient une garantie supplémentaire pour services de santé, des rentes d'invalidité, une assurance couvrant les soins dentaires et des garanties en cas de décès ou de mutilation par accident. Ce type d'assurance est habituellement vendu sous forme de régime collectif ou par vente massive. Le revenu-primes net sur les polices contre les accidents et la maladie en vigueur au Canada continue d'augmenter de façon stable. Il a progressé de 6 p. 100 entre 1990 et 1991, passant de 4,2 à 4,4 milliards de dollars.

Revenu-primes net et provisions mathématiques

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1991, les sociétés à charte fédérale ont déclaré un revenu-primes net canadien de 22,4 milliards de dollars à l'égard de tous les groupes de produits d'assurance, soit 6,1 p. 100 de plus qu'en 1990. Leur actif total au Canada a progressé de 10,9 p. 100, passant de 121 milliards de dollars à la fin de 1990 à 134 milliards de dollars à la fin de 1991. De plus, les sociétés canadiennes sont très actives à l'étranger. À cet égard, elles ont déclaré un revenu-primes net non consolidé de 11 milliards de dollars pour 1991 et un actif de 57,5 milliards de dollars. En comparaison, les sociétés étrangères exploitant des succursales au Canada ont déclaré un revenu-primes net de 4,2 milliards de dollars au Canada pour 1991 et un actif au Canada de 24,8 milliards de dollars.

Les provisions mathématiques constituent le principal élément de passif inscrit au bilan des sociétés d'assurance-vie. Ces provisions, auxquelles s'ajoutent les revenus-primes et les revenus de placements futurs, serviront à financer les engagements contractuels futurs en vertu des polices. À la fin de 1991, ces provisions représentaient respectivement 75 et 68 p. 100 du passif et de l'actif des sociétés d'assurances à charte fédérale à l'échelle mondiale.

Écart entre les fonds propres et l'excédent et le passif

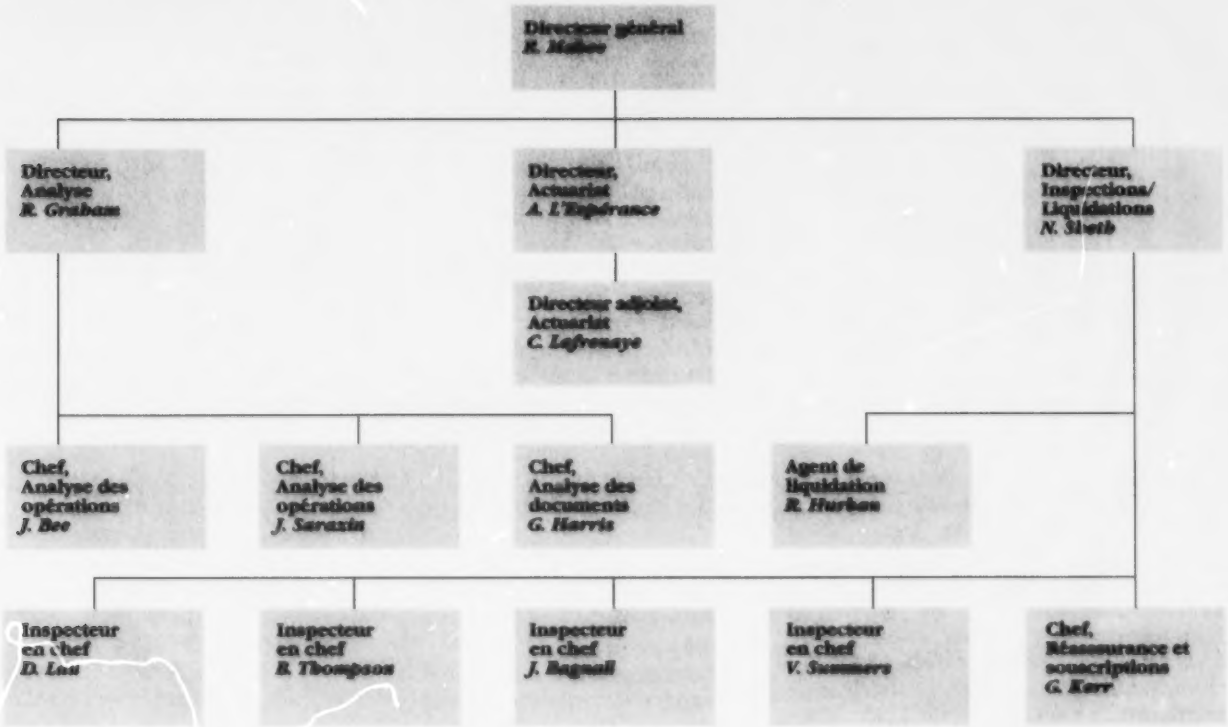
Le Bureau exige des sociétés d'assurance-vie constituées en vertu des lois fédérales qu'elles conservent des fonds propres et un excédent supérieur à leur passif. La marge de solvabilité globale, c'est-à-dire les fonds propres et l'excédent en pourcentage du passif, a légèrement diminué entre 1990 et 1991, passant de 8,2 à 8,1 p. 100. La marge de solvabilité des assureurs-vie canadiens est en baisse depuis 1986, année où elle s'est établie à 9,3 p. 100. Cette diminution est avant tout imputable au fait que les assureurs-vie vendent moins de produits d'assurance-vie à long terme, qui offrent d'importantes marges à l'égard des primes, et davantage de produits à rentes différées à court terme, secteur où les autres institutions financières exercent une vive concurrence, ce qui favorise la compétitivité sur le plan des prix et une réduction des marges bénéficiaires.

Malgré la tendance à la baisse des marges d'excédent, le Bureau estime que la situation financière de l'industrie canadienne de l'assurance-vie demeure bonne.

Rationalisation de l'industrie

En 1991, l'industrie de l'assurance-vie a continué de rationaliser ses activités en raison d'une conjoncture difficile et d'une intensification de la concurrence. Le Bureau a traité huit demandes enjoignant le Ministre d'approuver des cessions d'opérations et la réassurance de blocs de polices. Trois de ces demandes visaient des polices au Canada; les cinq autres portaient sur des polices à l'étranger.

Division des sociétés d'assurances multirisques



Division des sociétés d'assurances multirisques

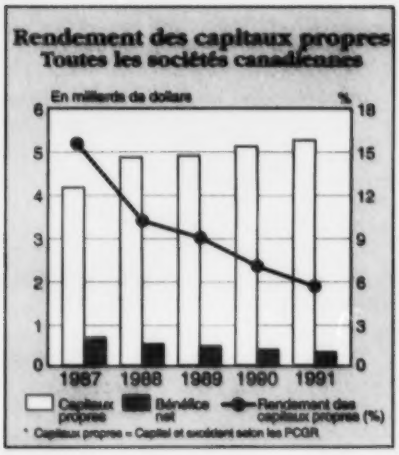
Au Canada, on compte plus de 450 sociétés d'assurances multirisques, dont 254 détiennent une charte fédérale et sont assujetties à la surveillance de l'État. Parmi ces dernières, 105 sont constituées en vertu des lois du Canada et les 149 autres sont des sociétés non canadiennes exploitant des succursales au Canada.

Le personnel de la Division des sociétés d'assurances multirisques est chargé de surveiller et de réglementer toutes les sociétés d'assurances multirisques à charte fédérale. Il procède aussi à l'inspection des sociétés à charte provinciale du Manitoba et de quelques syndicats d'assureurs, comme le *Canadian Industrial Risk Insurers* et le *Canadian Aviation Insurance Group*. La division, dont l'organigramme figure ci-après, relève d'un directeur général.

Section de l'analyse

La Section de l'analyse comprend l'Analyse des documents des sociétés et l'Analyse des opérations. Deux groupes de l'Analyse des opérations assurent la surveillance courante des sociétés à charte fédérale, tandis que le groupe de l'Analyse des documents des sociétés évalue les demandes de constitution et d'agrément, de même que les demandes de modifications importantes des sociétés actives.

Avant de pouvoir exercer leur activité au Canada, les sociétés d'assurances multirisques doivent obtenir



l'agrément du surintendant qui les autorise à assurer les risques dans des branches d'assurance précises. À la fin de 1991, les analystes des documents des sociétés avaient examiné quatre demandes de constitution en société et huit demandes d'agrément.

En partie à cause de la récession, nous avons observé une tendance à la rationalisation de l'industrie et une augmentation connexe des demandes d'approbation de transfert d'opérations, de fusion et de changement de propriétaire. En 1991, 34 sociétés ont soumis des projets de restructuration, de transfert ou de prise en charge de portefeuilles. Les analystes des documents des sociétés ont également étudié 21 demandes d'ajout ou de suppression d'opérations d'assurance autorisées.

Dans le but de rendre la réglementation plus efficiente, le personnel de la Division des sociétés d'assurances multirisques et le personnel des Systèmes a conçu et mis en oeuvre un nouveau système d'information sur les sociétés.

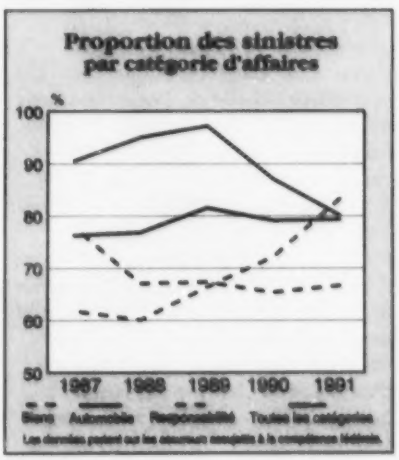
La surveillance soutenue des sociétés requiert l'étude de leurs résultats d'exploitation et l'analyse des ratios financiers calculés à partir des données financières obtenues périodiquement. Lorsque des précisions s'imposent, les analystes des opérations communiquent avec les assureurs et, au besoin, rencontrent leurs représentants pour discuter de points d'intérêt commun. À partir des données recueillies par les analystes des opérations dans le cadre de leurs activités de contrôle, les inspecteurs et les actuaires peuvent analyser les risques, ce qui permet de préciser la portée de chaque inspection sur place et des examens approfondis des rapports actuariels.

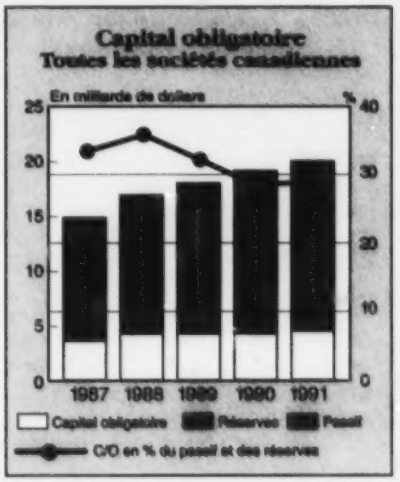
La Section de l'analyse est également chargée de formuler des recommandations aux cadres supérieurs du Bureau et au Ministre quant à l'application de mesures de réglementation ou à l'approbation de changements importants dans la structure des sociétés.

Section des inspections et des liquidations

La Section des inspections et des liquidations, qui relève du directeur des inspections et des liquidations, à Toronto, assure l'inspection sur place des assureurs et surveille les travaux de liquidation des sociétés.

Les inspecteurs affectés aux bureaux de Vancouver, de Winnipeg





et de Montréal procèdent également à l'inspection de sociétés d'assurances multirisques. Les inspections sur place servent à évaluer la situation de chaque société, sa conformité à la législation et ses perspectives d'avenir. Les inspecteurs transmettent leurs conclusions aux représentants de la société et, le cas échéant, leur demandent d'apporter les correctifs nécessaires.

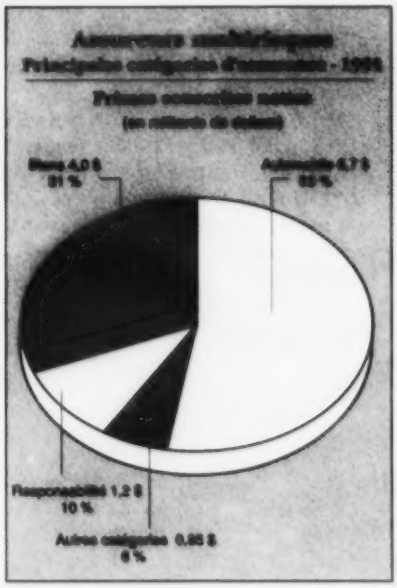
Section de l'actuariat

Les employés de la Section de l'actuariat évaluent la suffisance des primes non gagnées et des sinistres non payés. À cette fin, ils examinent et analysent les rapports actuariels des sociétés, veillent au suivi de cet examen et demeurent en communication avec les analystes des opérations et les inspecteurs pour transmettre ou obtenir des données actuarielles complémentaires. Les employés de la section communiquent également avec les représentants de l'Institut canadien des actuaires pour participer à l'élaboration de rapports financiers et de normes d'évaluation acceptables pour les sociétés d'assurances multirisques.

Résultats d'exploitation des sociétés d'assurances multirisques en 1991

En 1991, les résultats d'exploitation des sociétés d'assurances multirisques à charte fédérale ont été mitigés, tandis que ceux des sociétés britanniques et étrangères ont été plus encourageants que ceux de 1990; les bénéfices des sociétés canadiennes ont baissé de quelque 17 p. 100 par rapport à 1990. En général, les bénéfices des sociétés à charte fédérale ont fléchi de 7 p. 100 entre 1990 et 1991. Les bénéfices enregistrés en 1991 par les sociétés canadiennes à charte fédérale ont offert un rendement de 6 p. 100 de l'avoir propre comparativement à 7 p. 100 en 1990 et à 9 p. 100 en 1989.

Il semble que cette baisse des bénéfices soit imputable à une détérioration plus marquée des souscriptions ou des sinistres, plus particulièrement dans les branches d'assurance de biens et de responsabilité. Cette situation découle principalement de la concurrence accrue à l'égard de ces branches d'assurance. Par ailleurs, la concurrence s'est avivée en raison de l'augmentation des fonds propres disponibles à la suite de la valorisation des portefeuilles de titres et du fait que les sociétés ont cherché à diversifier leurs activités en délaissant quelque peu le secteur de l'assurance-automobile. Bien que les revenus de placements aient légèrement augmenté en 1991, cette hausse n'a pas suffi à compenser le niveau des



souscriptions ou des sinistres, ce qui a entraîné une baisse des bénéfices.

Fondés sur le rapport entre les fonds propres réglementaires et le passif et les provisions requises, les niveaux de solvabilité des sociétés canadiennes se sont quelque peu améliorés en 1991. Les fonds propres et l'excédent ont représenté approximativement 29 p. 100 du passif et des provisions requises à la fin de 1991, comparativement à 28 p. 100 à la fin de 1990.

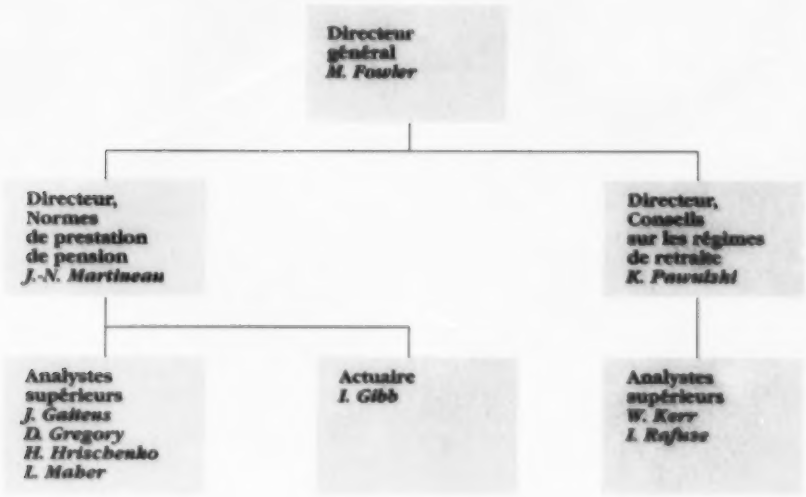
Base de données sur les états financiers

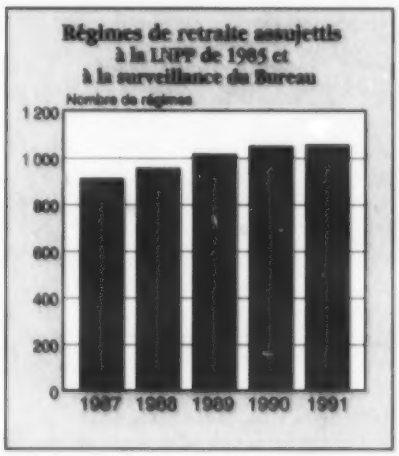
Le Bureau a décidé d'établir sa propre base de données interne pour recueillir et stocker les renseignements contenus dans les états financiers des sociétés d'assurances multirisques et pour en faciliter la récupération. Jumelée à la nouvelle procédure de dépôt des états financiers des sociétés, la nouvelle base de données permettra d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'analyse des états financiers des sociétés.

Dépôt des rapports actuariels

En vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances, les sociétés sont tenues de déposer des rapports actuariels concernant la suffisance des provisions pour sinistres. La Section de l'actuariat continue d'élaborer les documents et les méthodes nécessaires et de les améliorer. Pour accroître la qualité des statistiques sur les sinistres et des bases de données, les organismes de réglementation du Canada ont ajouté de nouveaux tableaux sur les sinistres pour compléter les données plutôt fragmentaires contenues dans les formulaires d'états financiers existants.

Division des régimes de retraite





Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils à cet égard

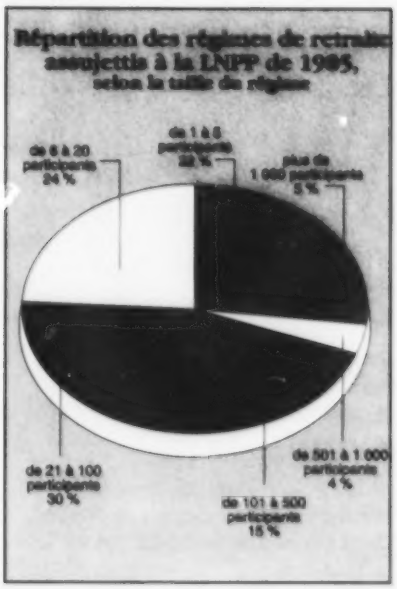
Le Bureau surveille quelque 1 100 régimes de retraite, la plupart étant offerts par les employeurs. Ces régimes couvrent les employés d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral, comme les banques, les transporteurs aériens et les entreprises de transport interprovincial et international et de télécommunications. Certains régimes comptent un seul participant et d'autres en regroupent plusieurs milliers.

En 1991-1992, le Bureau a procédé à l'inspection sur place de 60 régimes de retraite. Il prévoit d'effectuer 45 autres inspections en 1992-1993.

Le Bureau fournit également des conseils à Revenu Canada – Impôt (RC-I) et au ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) au sujet des régimes de retraite offerts par les employeurs.

Division des régimes de retraite

La Division des régimes de retraite, qui relève d'un directeur général, englobe la Section des conseils sur les régimes de retraite et la Section chargée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, chacune étant confiée à un directeur.

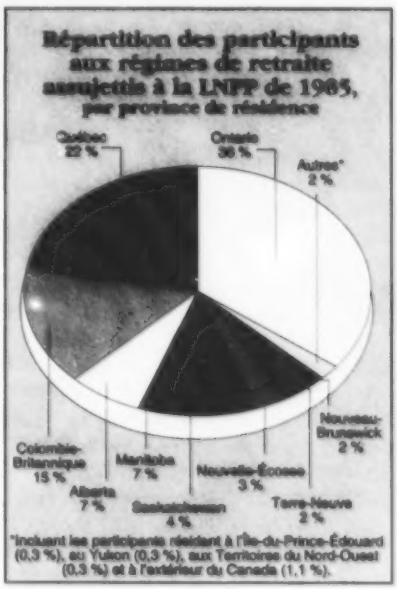


Administration de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*

La *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) s'applique aux régimes de retraite offerts par les employeurs et s'adresse à plus de 600 000 participants. La valeur marchande de l'actif des régimes dont le Bureau assure la surveillance totalisait quelque 40,6 milliards de dollars à la fin de 1991.

Les banques, les transporteurs aériens et les entreprises de transport interprovincial et international et de télécommunications ainsi que certaines sociétés d'État sont au nombre des entreprises généralement assujetties à la réglementation fédérale. Il en va de même de toutes les prestations liées à un emploi ou à un régime de retraite versées aux résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les graphiques qui suivent illustrent quelques-unes des caractéristiques de ces régimes de retraite.

En étudiant le libellé des régimes de retraite et les changements qui y sont apportés et en communiquant avec les répondants des régimes ou leurs représentants, le Bureau veille à faire appliquer les normes minimales prévues par la législation, notamment en ce qui touche le financement, l'adhésion à un régime, l'acquisition du droit aux prestations, l'immobilisation des cotisations, le droit des participants de se retirer du régime pour cause de préretraite, le placement des fonds du régime et la divulgation de renseignements aux participants.



Les analystes des régimes de retraite et les actuaires examinent les rapports financiers périodiques, y compris ceux des actuaires et des vérificateurs indépendants, pour contrôler l'application, par les régimes, des normes de financement et de solvabilité prévues par la LNPP. Des spécialistes inspectent aussi sur place certains régimes assujettis à la LNPP.

En 1991-1992, la Section chargée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension a délivré des certificats d'agrément à 236 régimes qui, pour la première fois, se conformaient à toutes les dispositions de la loi. De ce nombre, 142 étaient agréés sous le régime de l'ancienne *Loi sur les normes des prestations de pension*. Soixante-six nouveaux régimes ont déposé une demande d'agrément auprès du Bureau et 64 ont été abolis ou fusionnés à d'autres régimes.

Les frais d'application et d'administration de la LNPP ont totalisé 2,9 millions de dollars en 1991-1992. De cette somme, 2,2 millions de dollars ont été récupérés à même les frais exigés des répondants. Le barème en vigueur permet au Bureau de continuer à recouvrer les frais qu'il assume pour appliquer et administrer la LNPP. Le déficit de 1991-1992 sera intégré aux frais à percevoir en 1993-1994.

Prestation de conseils sur les régimes de retraite

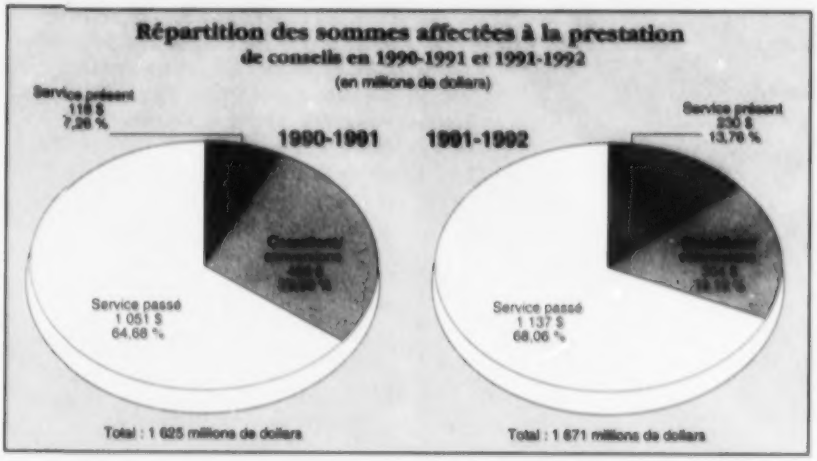
Les employés de la Section des conseils sur les régimes de retraite fournissent des conseils à RC-I et au MAIN concernant les régimes de retraite privés offerts par les employeurs. Ces derniers peuvent déduire de leur revenu certaines cotisations au régime de leurs employés si les montants sont certifiés par un actuaire et approuvés par le ministre du Revenu national sur la recommandation du surintendant des institutions financières. En outre, le virement de sommes d'un régime à prestations déterminées à un régime à cotisations déterminées ou à un régime semblable peut donner droit au report de l'impôt sous réserve de l'application d'un mécanisme semblable d'attestation, de prestation de conseils et d'approbation.

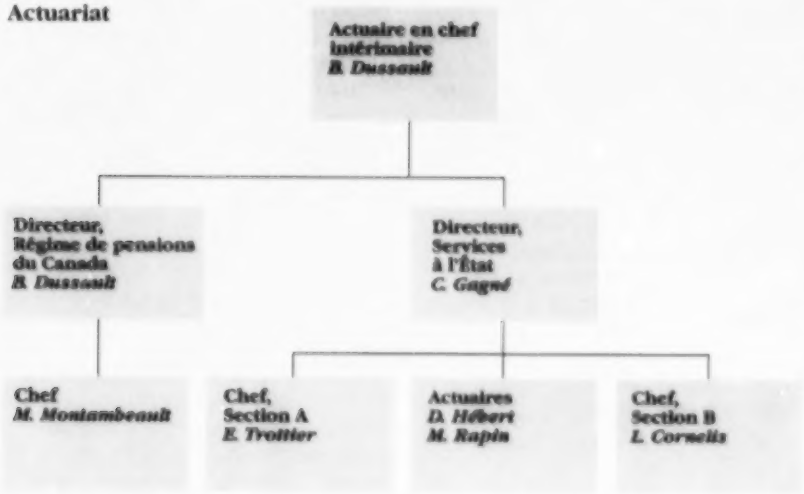
La section a reçu 1 699 demandes de la part de RC-I en 1991-1992 (1 816 en 1990-1991) et a fourni des conseils au ministre du Revenu national à l'égard de 1 731 demandes (1 719 en 1990-1991). Les cotisations patronales à l'égard desquelles des conseils ont été fournis ont totalisé 1 671 millions de dollars, contre 1 625 millions de dollars en 1990-1991. À 88 reprises en 1991-1992, la section a conseillé à RC-I de refuser une partie ou la totalité des montants dont l'approbation avait été sollicitée, et qui totalisaient 6,1 millions de dollars. (En 1990-1991, on dénombrait 60 cas du genre dont la valeur s'établissait à 11,3 millions de dollars.)

Le personnel de la Section des conseils sur les régimes de retraite rencontre périodiquement les agents de Revenu Canada pour discuter de questions générales touchant la prestation de conseils et pour obtenir leur avis sur des sujets relatifs aux systèmes qui influent sur les régimes de retraite et sur leur cadre de réglementation.

Depuis le milieu de 1988, nous collaborons avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord et Revenu Canada pour mieux coordonner l'examen des régimes de retraite privés parrainés par les bandes indiennes et financés par le MAIN en vertu de son Programme de financement des régimes de pension indiens (PFRPI).

Nos méthodes visent à garantir la conformité des régimes de retraite à la législation pertinente et aux autres exigences gouvernementales avant que les bandes ne reçoivent une aide financière. En 1991-1992, nous avons examiné 119 régimes en vertu du PFRPI (188 en 1990-1991) et approuvé le versement d'une aide financière dans 98 cas (127 en 1990-1991). Au cours de l'année, nous avons également examiné 102 modifications à des régimes bénéficiant déjà d'une aide financière en vertu du PFRPI.





Actuariat

Le Bureau fournit des services d'actuariat par l'entremise de la Division des programmes d'assurance sociale et de la Division des services à l'État. Ces deux divisions relèvent de l'actuaire en chef intérimaire, M. Bernard Dussault.

L'Actuariat effectue périodiquement une évaluation actuarielle des divers régimes de retraite que le gouvernement offre à ses employés, notamment ceux des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. Le personnel consacre aussi beaucoup de temps à la prévision du coût des programmes de sécurité sociale, comme le Régime de pensions du Canada et la Pension de la sécurité de la vieillesse.

La *Loi sur le Régime de pensions du Canada* et la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques* stipulent que les divers régimes de retraite doivent être évalués au moins tous les trois ans et que les rapports qui en découlent doivent être déposés dans les 18 mois suivant la date de l'évaluation.

Cette année, nous avons achevé la conversion de notre équipement informatique; nous avons délaissé le concept de l'ordinateur central pour adopter celui du réseau d'ordinateurs personnels. Ce changement nous permet de recourir à la technologie de pointe dans le domaine de l'informatique et d'abaisser en permanence d'environ 350 000 $ le coût annuel de nos opérations.

Division des programmes d'assurance sociale

Les employés de la Division des programmes d'assurance sociale sont chargés, en vertu de la loi, d'évaluer périodiquement les prestations versées aux termes du Régime de pensions du Canada (RPC) et de la Pension de la sécurité de la vieillesse. Ces deux programmes relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Cette année, le Bureau a estimé les coûts des nombreuses modifications proposées au RPC et il a continué de collaborer avec les fonctionnaires de Santé et Bien-être Canada au sujet de la conception éventuelle d'un modèle informatique dans le domaine de la politique sociale; la division a toutefois insisté sur la planification et l'élaboration de méthodes visant à faciliter l'évaluation, prévue par la loi, du Régime de pensions du Canada et du Programme de la sécurité de la vieillesse, au 31 décembre 1991.

Division des services à l'État

La Division des services à l'État assure, en application de la réglementation pertinente, l'évaluation actuarielle périodique des régimes d'assurance et de retraite des employés du gouvernement; par exemple, le Régime de pension de la fonction publique et les régimes de pension de retraite des membres des Forces canadiennes et de la GRC, des parlementaires et des juges nommés par le gouvernement fédéral. En outre, la division estime, pour le compte du gouvernement, le coût des diverses modifications proposées à l'égard de ces régimes.

La division procède également à l'évaluation de programmes gouvernementaux visant des groupes spéciaux autres que les employés de l'État, notamment les prestations à l'intention des victimes du désastre survenu à Halifax en 1917 et les régimes d'assurance-vie facultatifs destinés aux anciens combattants ayant servi au cours des deux guerres mondiales.

La division fournit aussi au gouvernement des services d'expert en actuariat dans certains domaines, notamment en publiant à chaque année dans les Comptes publics une estimation, établie à des fins comptables, des obligations de l'État en vertu de ses régimes de retraite.

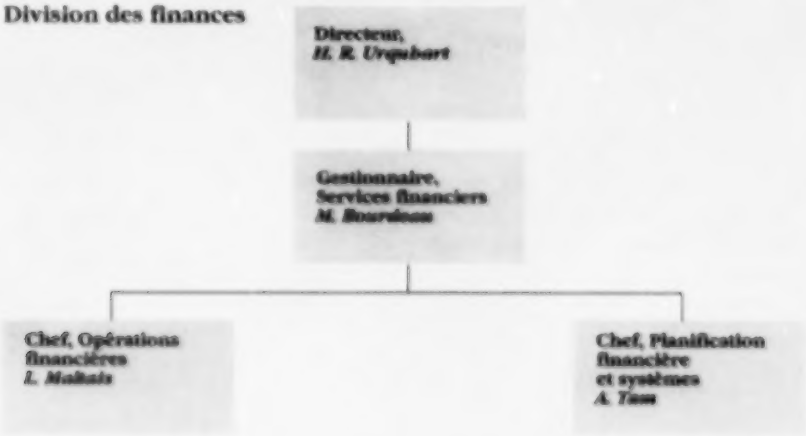
Rapports récents

Au cours de l'exercice, l'Actuariat a achevé des rapports actuariels sur le Régime de prestations de décès de la fonction publique au 31 décembre 1989 (déposé au Parlement le 4 mai 1992) et sur le Régime de la pension de retraite des Forces canadiennes au 31 décembre 1990 (dans ce cas, le dépôt se fera sous peu). En 1991-1992, le Bureau a aussi achevé l'évaluation actuarielle de certains régimes de retraite et de programmes d'assurance de moindre envergure et il a mesuré les effets du projet de loi C-55 qui a passé l'étape de la troisième lecture le 18 juin 1992.

Deux rapports importants achevés au cours de l'exercice précédent ont été déposés pendant la période à l'étude, plus précisément le 11 octobre 1991. Ce sont les rapports actuariels, au 31 décembre 1989, sur la pension de la fonction publique et sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.

Le 12e rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada a été préparé après le dépôt du projet de loi C-39, qui prévoit la révision des taux de cotisation de 25 ans et une augmentation de 35 $ des prestations mensuelles uniformes pour enfants. Le 13e rapport actuariel portait sur le projet de loi C-57, qui vise l'assouplissement des règles d'admissibilité des personnes qui demandent des prestations d'invalidité et qui doivent attendre plus de 15 mois. Le douzième rapport a été déposé à la Chambre le 25 novembre 1991 et le treizième l'a été le 27 avril 1992.

Division des finances



Division des finances

La Division des finances est chargée de tous les services financiers du Bureau.

À l'exception de l'Actuariat et de la Prestation de conseils sur les régimes de retraite, qui font l'objet d'affectations de crédits, le Bureau veille à recouvrer ses coûts. En collaboration avec les secteurs opérationnels pertinents, la Division des finances a pour mandat d'élaborer et d'appliquer des systèmes favorisant la répartition des dépenses courantes du Bureau entre les principales industries, et de déterminer les cotisations imposées aux institutions financières réglementées.

Auparavant, les frais assumés pendant un exercice étaient recouvrés au cours de l'exercice suivant au moyen d'une cotisation provisoire et d'une cotisation finale. Pour donner suite aux initiatives du gouvernement en vue d'améliorer la gestion des mouvements de trésorerie, le Bureau a revu ses méthodes de cotisation de manière à recouvrer la majeure partie des dépenses pendant l'exercice au cours duquel elles sont engagées.

Les frais de liquidation des sociétés d'assurances en faillite dont la surveillance incombe au Bureau sont aussi entièrement recouvrés auprès de l'industrie. Les frais assumés par le Bureau pour des travaux effectués pour le compte du Régime de pensions du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada lui sont remboursés par ces organismes.

En outre, la division prépare les documents faisant partie du Plan opérationnel pluriannuel, du Budget des dépenses principal et des Comptes publics que lui réclament les organismes centraux. Elle exploite aussi des systèmes informatisés de contrôle du budget, des engagements et de l'encaisse à l'égard de toutes les dépenses du Bureau et produit des rapports mensuels destinés à tous les échelons de la direction du Bureau.

Enfin, la division administre la *Loi sur l'assurance du service civil* et perçoit l'impôt sur les primes conformément aux dispositions de la partie I de la *Loi sur la taxe d'accise*.

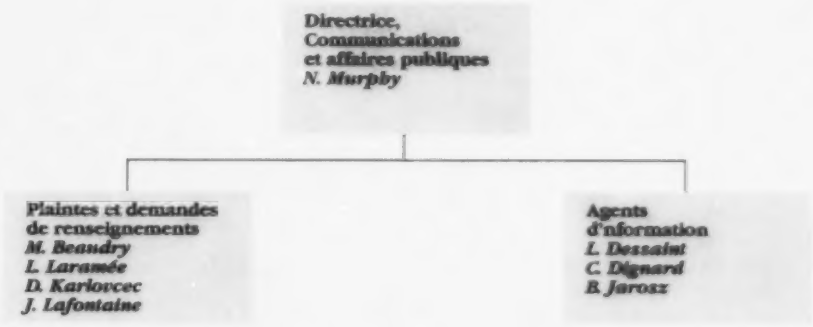
Demandes de renseignements et plaintes

Communications et affaires publiques

La Division des communications et des affaires publiques veille à la révision, à la traduction, à la mise en page et à la publication des rapports et des autres documents qui émanent des secteurs chargés des opérations. En outre, elle prépare le rapport annuel et d'autres rapports, bulletins et comptes rendus destinés à l'industrie. La division traite également la correspondance du ministre des Finances ainsi que des ministres d'État aux Finances et assure la liaison avec les bureaux des ministres, les députés et sénateurs et leurs collaborateurs, les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat et les employés du Parlement. La division diffuse aussi des communiqués et des publications internes dont *Action/Réaction*, le bulletin des employés du Bureau.

Le personnel collabore étroitement avec les services des relations publiques d'associations de l'industrie et de groupes professionnels, et la directrice représente le Bureau au sein de plusieurs groupes de travail et comités intergouvernementaux comprenant des représentants du secteur privé qui traitent de questions d'intérêt public. La division s'occupe également des relations avec les médias, de l'organisation de séances d'information et d'entrevues, en plus de fournir des renseignements sur des questions intéressant les médias et le grand public.

Communications et affaires publiques



Traitement des demandes de renseignements et des plaintes

La Division des communications et des affaires publiques est également responsable du traitement des plaintes et des demandes de renseignements du public au sujet des institutions financières. Dans ce domaine, nous jouons le rôle de médiateur; nous ne sommes pas des juges ni des jurés et nous ne sommes pas habilités à exiger des règlements ou des dédommagements. Lorsque les consommateurs nous demandent d'intervenir dans un litige avec une institution financière, nous tentons de notre mieux de rapprocher les parties.

Nous demandons d'abord au consommateur : «Avez-vous communiqué avec votre banque (votre société de fiducie ou votre assureur) à ce sujet?» Dans plus de 90 p. 100 des cas, la réponse est négative. Il s'est adressé directement à nous sans consulter ceux qui peuvent l'aider à régler ses problèmes. Les institutions financières ne peuvent rien faire si elles ne savent pas qu'il existe un problème. Nous incitons donc nos interlocuteurs à communiquer avec l'institution en question, pour exposer leur problème et déterminer une solution. À quelques exceptions près, le problème est réglé de cette façon; on peut ainsi corriger rapidement les erreurs ou dissiper les malentendus ou la confusion. Il est parfois difficile de convaincre les consommateurs qu'il n'y a rien de mal à communiquer avec les institutions financières; elles ne sont pas aussi intimidantes que certains pourraient être portés à le croire.

Questions

- Comment puis-je débloquer les sommes immobilisées dans mon REÉR pour acheter une maison?
- Puis-je ouvrir un compte de banque dans une succursale du centre-ville même si je n'y demeure pas?
- Pourquoi obtient-on des réponses différentes des divers employés d'une même succursale d'une société de fiducie?
- Mes rentes sont-elles entre bonnes mains auprès de la société d'assurance XYZ?
- Je désire ouvrir un compte de banque en Russie. Dois-je déclarer mes placements à l'étranger?
- J'ai l'intention de poursuivre la société d'assurance XYZ. À qui dois-je m'adresser?
- Pourquoi la banque a-t-elle bloqué mon compte?
- Quelle est la différence entre une société de fiducie et une banque?
- Je crois que le caissier ou la caissière de la banque a vidé mon coffre de sécurité. Je veux ravoir mes biens!
- J'ai manqué à un prêt; en guise de compensation, la banque a prélevé des sommes dans mon compte d'épargne. Est-ce permis?

Plus de 10 000 lettres et appels

Depuis septembre 1991, nous avons répondu à 10 175 appels et lettres portant sur des questions, des plaintes et des demandes de renseignements dans des domaines très variés. Les *Questions* figurant dans l'encadré donnent un aperçu des questions qui nous sont posées à tous les jours. Les réponses ont été fournies par l'équipe compétente d'employés de la Section des plaintes et des demandes de renseignements.

Des 10 175 appels et lettres, 2 802 portaient sur des institutions de dépôt : 2 295 sur des banques à charte et 507 sur des sociétés de fiducie et de prêt. La division a reçu 564 demandes de la part de clients d'assureurs-vie et d'assureurs multirisques et de personnes qui posaient des questions au sujet de régimes de retraite fédéraux. Le tableau figurant sur la présente page révèle la nature et le nombre de plaintes et de demandes de renseignements au sujet de toutes ces institutions.

Il convient de remarquer que la plupart des plaintes et demandes de renseignements relatives aux assureurs ont trait à des questions relevant de la compétence des surintendants des assurances des provinces, et non du gouvernement fédéral. Lorsque nous recevons des lettres et des appels de cette nature, nous demandons aux requérants de s'adresser à l'organisme provincial compétent.

Les deux tiers des lettres et appels que nous avons reçus portaient sur un très grand nombre de domaines qui ne sont pas réglementés ou surveillés par le Bureau. Au total, 6 809 personnes nous ont demandé des renseignements sur les rouages du régime de l'assurance-dépôts, sur

les méthodes de calcul de l'intérêt sur les prêts, sur le fonctionnement des institutions d'épargne et de prêt aux États-Unis et sur les fonctions du Parlement; elles veulent savoir si le Musée des Beaux-Arts du Canada est ouvert le dimanche et de quelle façon les assureurs s'y prennent pour savoir si les consommateurs leur disent la vérité lorsqu'ils déclarent un accident de voiture.

Le personnel répond directement à ces questions (nous possédons une certaine connaissance de la procédure parlementaire, par exemple, et nous savons que le Musée des Beaux-Arts est ouvert le dimanche) ou dirige le requérant vers la source de renseignements appropriée. À cet égard, nous collaborons étroitement, par exemple, avec la SADC et avec les exploitants de son service téléphonique sans frais en nous assurant que les renseignements que nous transmettons aux demandeurs sont à la fois logiques, précis et uniformes. Nous entretenons également des rapports coopératifs et cordiaux avec les diverses associations qui représentent les secteurs que nous surveillons et nous discutons périodiquement avec des employés dévoués de toutes les institutions visées par les appels et les lettres que nous recevons.

Les nouvelles lois traitent des plaintes

La nouvelle législation régissant les institutions financières impose à la division et aux institutions financières visées de nouvelles obligations relatives aux consommateurs.

Les nouvelles lois énoncent les exigences suivantes :

- Les institutions financières doivent élaborer des mécanismes de traitement des plaintes de manière à ce que les clients sachent à qui s'adresser s'ils ont des questions ou des plaintes relativement à leurs comptes de dépôt ou leurs polices d'assurance.
- Les institutions doivent aviser leurs clients des mécanismes de traitement des plaintes et leur faire savoir qu'ils peuvent s'adresser au Bureau s'ils ne sont pas satisfaits de la réponse de leur institution financière.
- Les institutions doivent divulguer leurs mécanismes de traitement des plaintes au Bureau et lui faire part des modifications qui leur sont apportées.
- Les institutions doivent confier à certaines personnes la charge du mécanisme global de traitement des plaintes.
- Le Bureau doit tenir compte des types de plaintes et de demandes de renseignements qu'il reçoit et il doit consacrer une partie de son rapport annuel aux plaintes, à leur nature et à la façon dont lui et les institutions les traitent.

Les consommateurs ont des obligations

Les consommateurs ont eux aussi leur part de responsabilité. D'abord, ils doivent en savoir le plus possible sur les diverses institutions financières avec lesquelles ils font affaire de manière à effectuer des choix judicieux quant à leurs transactions financières. En deuxième lieu, il est important que les clients transmettent leurs plaintes sans tarder à qui de droit, c'est-à-dire à la société de fiducie, à la banque ou à la société d'assurances. Le troisième point est particulièrement important : les consommateurs doivent tenter de ne pas se laisser intimider par les institutions financières; ils ont le droit de savoir où va leur argent et ont la responsabilité de se renseigner à ce sujet, quelle que soit l'institution.

L'une des observations que nous entendons le plus fréquemment est la suivante : «J'aurais porté plainte à la banque, mais j'avais peur...» Peur que «la banque ne donne pas suite à ma

plainte». Peur de «ne pas comprendre les explications». Peur «qu'on me donne une réponse évasive».

Nous sommes tous clients des institutions financières. Il nous faudra faire des efforts soutenus pour ne plus être désemparés devant de nouveaux produits, de nouveaux termes et de nouvelles façons de procéder. Ces efforts ne seront pas vains; il s'agit bien de notre argent et il nous incombe de chercher à connaître ce que l'on en fait et de nous renseigner sur les rouages du système.

Les institutions ont également des obligations

Les institutions financières ont aussi des obligations. Outre la nécessité de donner des renseignements, les institutions financières doivent être plus «attentives aux besoins des clients», elle doivent consacrer le temps nécessaire pour les aider à bien saisir des questions souvent fort complexes. Elles doivent être à l'écoute. Elles doivent continuer d'assurer la formation et le perfectionnement de leurs employés pour que les clients reçoivent des renseignements justes et uniformes de tout le personnel de l'institution. De nombreuses institutions font des efforts en ce sens.

Certains secteurs de l'industrie des services financiers sont plus avancés que d'autres à cet égard. Nous croyons que c'est la raison pour laquelle nous recevons plus de demandes de renseignements sur les banques que sur les autres institutions financières; par exemple, les banques à charte unissent leurs efforts depuis 1988 pour indiquer à leurs clients qu'ils peuvent formuler des plaintes et pour leur préciser comment s'adresser au Bureau s'ils ne sont pas satisfaits du traitement accordé à leur plainte. Certaines grandes sociétés de fiducie ont également commencé il y a plusieurs années à informer leurs clients du mécanisme de plainte et de demande de renseignements et du rôle du Bureau à ce sujet. Encore une fois, les surintendants des assurances des provinces ont pleins pouvoirs dans bien des domaines; nous recevons donc moins d'appels concernant les assureurs que les institutions de dépôt fédérales, par exemple. Toutes les institutions financières, petites et grandes, qui font affaire avec des clients, doivent maintenant avoir établi des mécanismes qui leur permettront de régler les problèmes d'une manière dynamique et immédiate.

Questionnaire relatif au traitement des plaintes

En juin, dès que la nouvelle législation a été promulguée, nous avons fait parvenir un questionnaire à toutes les institutions financières pour leur demander d'exposer leur mécanisme de traitement des plaintes et de préciser de quelle façon elles entendent informer leurs clients de l'existence du Bureau.

Nous avons envoyé 552 questionnaires; de ce nombre, 322, ou 58 p.100, avaient été retournés au Bureau au moment de mettre le présent rapport sous presse. Voici un aperçu du taux de réponse au 1er septembre :

Banques à charte (annexes I et II)	77 p. 100
Sociétés de fiducie	58 p. 100
Sociétés de prêt	33 p. 100
Sociétés d'assurances multirisques	55 p. 100
Sociétés d'assurance-vie	58 p. 100

Certaines institutions qui n'ont pas encore rempli le questionnaire attendent d'y être officiellement autorisées par leur conseil d'administration. D'autres commencent à appliquer une nouvelle série de mécanismes et nous ont fait savoir qu'elles ont encore beaucoup à faire avant que tous leurs systèmes soient opérationnels.

Les banques, dont la plupart appliquent officiellement depuis un certain temps des mécanismes de traitement des plaintes, ont une bonne longueur d'avance sur d'autres institutions financières pour ce qui est de la communication de ces mécanismes au Bureau. Les autres institutions, pour lesquelles il s'agit d'une approche plus nouvelle, prennent les mesures qui s'imposent pour mettre en place leurs propres mécanismes. Les institutions qui ne font pas directement affaire avec le public nous ont informés de cette situation; c'est le cas, entre autres, des sociétés de réassurance.

Nous appliquerons des mesures de suivi aux non-répondants dans le cadre de nos activités permanentes de contrôle de la conformité à la nouvelle législation. Nous intégrerons les résultats au prochain rapport annuel.

Les clients d'une institution peuvent communiquer avec nous s'ils constatent que leur institution financière ne se conforme pas à cet aspect de la nouvelle législation.

Les institutions appliquent leurs propres mécanismes

La loi n'indique pas aux institutions financières de quelle façon elles doivent traiter les plaintes, elle mentionne uniquement qu'elles doivent traiter les plaintes. Les institutions peuvent établir les mécanismes qui donneront les meilleurs résultats pour leurs clients, dans la mesure où elles tiennent compte des exigences de la loi, qu'elles informent leurs clients de leurs mécanismes et de la façon d'y recourir, et qu'elles donnent à leurs clients les coordonnées du Bureau s'ils désirent s'y adresser.

La division communique régulièrement avec les institutions financières et rencontre périodiquement leurs représentants pour discuter des plaintes et des demandes de renseignements, pour trouver des solutions en vue d'améliorer le service au public et pour signaler aux institutions les tendances qui se dégagent de nos travaux courants. À l'occasion de réunions que nous tiendrons au cours de l'année, nous examinerons les réponses au questionnaire avec les associations de l'industrie et les préposés aux plaintes pour veiller à ce que tous les intervenants respectent les nouvelles règles.

Certains éléments nous échappent

Nous croyons que les institutions financières souhaitent vraiment satisfaire leur clientèle. Des clients satisfaits qui s'estiment bien servis par une institution maintiennent leurs épargnes ou leurs polices auprès de cette institution. Les institutions en sont certainement conscientes; la concurrence est si vive que toutes les institutions ne ménagent aucun effort pour garder leurs clients.

Mais certains éléments nous échappent. Cette année, nous n'avons pas été capables de déterminer la tendance des plaintes; il ne semble pas y avoir de problème important qui ait suscité une levée de boucliers. Il y a cinq ans, les frais bancaires avaient donné lieu à un tollé; des 10 000 appels et plus reçus cette année, seulement 171 portaient sur les frais bancaires et la plupart de ces appels avaient trait à des demandes d'élimination des frais appliqués à tous les services offerts par toutes les institutions financières. Nous avons demandé à ces personnes de s'adresser à leur institution financière.

Voici la répartition des appels reçus par le Bureau au cours de l'année au sujet des institutions dont il assure la surveillance.

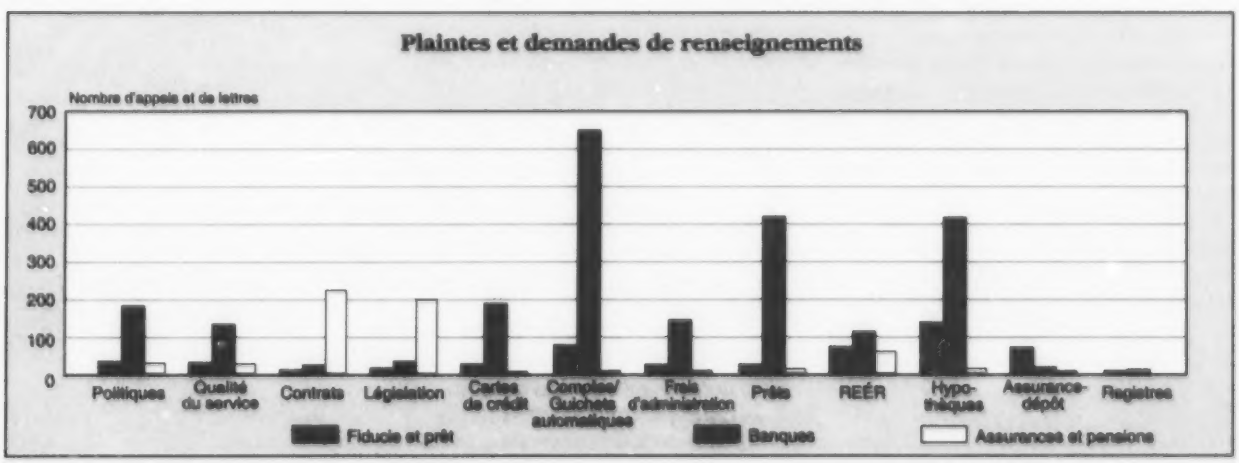
Dans plus de 90 p. 100 des cas, les institutions financières ont traité la plainte à la satisfaction des clients dès que nous leur en avons fait part; ces clients ne s'étaient pas d'abord adressés à leur institution financière. Par exemple :

La plainte :

À l'occasion d'une visite chez moi, ma belle-mère, qui vit en Angleterre, s'est rendue à une banque située près d'un centre commercial pour encaisser des chèques de voyage. Après les avoir contresignés, elle a été priée de présenter son passeport. Le caissier lui a dit que la signature figurant sur le passeport ne correspondait pas à celle sur les chèques de voyage. Il a refusé d'encaisser les chèques. Je suis fâché, car les chèques ont été endossés et ils sont maintenant inutilisables. Nous étions tellement en colère que nous sommes sortis de la banque et avons décidé de communiquer avec vous.

La solution :

Nous avons communiqué avec la banque. La personne qui s'occupe des plaintes a examiné le cas et, après



s'être adressée au client, nous a transmis les renseignements suivants à la fin de la journée. D'abord, le caissier a pris toutes les précautions initiales requises. Il a soigneusement vérifié la signature figurant sur les chèques de voyage et le contreseing pour déterminer s'ils correspondaient à la signature du passeport; en fait, les signatures ne correspondaient pas. Le caissier a donc refusé d'encaisser le chèque. Ce sont là les règles appliquées par la banque et elles sont prudentes. Toutefois, le caissier n'a pas eu accès à tous les renseignements pertinents. Personne ne lui a déclaré que la dame en question s'est blessé à une main et que lorsqu'elle a signé son passeport, elle était incapable d'écrire correctement. Maintenant remise de cette blessure, elle peut signer normalement, mais cette signature ne correspond plus à celle du passeport. Si le caissier avait été mis au courant de ce fait, il aurait demandé une autre pièce d'identité, signée avant ou après la blessure, et il n'y aurait pas eu de problème. On a demandé à la cliente de présenter les chèques déjà contresignés avec une autre pièce d'identité portant sa signature; les chèques ont été encaissés sans problème.

Environ 6 p. 100 des appelants voulaient que le Bureau oblige les institutions financières à se plier à leur demande même s'ils avaient vraiment tort. Par exemple :

La plainte :

Je me suis fait voler mon portefeuille et le voleur en a profité pour retirer tout l'argent qui se trouvait dans mon compte d'épargne à l'aide de ma carte de guichet automatique. J'ai déclaré le vol à la société de fiducie le jour même, mais le voleur a été plus rapide que moi. Les représentants de la société de fiducie affirment qu'ils ne peuvent me venir en aide parce que mon numéro d'identification personnel (NIP) était inscrit sur ma carte. Ce n'est pas juste. On devrait me remettre cet argent parce que la société de fiducie n'a rien fait pour empêcher le vol; vous devriez donc l'obliger à me rembourser.

La solution :

Nous avons expliqué au client qu'il avait bien agi en communiquant avec la société de fiducie dès qu'il se fut rendu compte qu'il avait perdu sa carte. Nous lui avons fait part des modalités de la convention qu'il a signée lorsque sa carte lui a été remise et il nous a confirmé qu'il savait fort bien qu'il n'aurait pas dû inscrire son NIP sur sa carte. Il a toutefois déclaré qu'il ne se rappelait jamais son NIP et qu'il l'a écrit sur sa carte parce que s'il l'avait inscrit ailleurs il l'aurait perdu; il a déjà perdu un numéro de carte de guichet automatique de cette façon. Nous avons communiqué avec la société de fiducie et avons été informés que le personnel a tenu les mêmes propos au client. La somme volée n'a pas été remboursée; les représentants de la société ont proposé au client de se présenter dorénavant au comptoir plutôt que d'utiliser sa carte de guichet automatique et ils l'ont aidé en ouvrant en son nom un compte qui correspondait à ses besoins.

Dans environ 3 p. 100 des cas, nous avons dû intervenir auprès des institutions financières au nom de clients qui, à notre avis, n'ont pas été bien servis; la plupart des cas portaient, selon les clients, sur un mauvais service à la clientèle ou sur la mauvaise qualité du service; certains clients se sont plaints du fait qu'ils avaient été traités de façon cavalière par le personnel, d'autres qu'ils avaient reçu des réponses évasives et d'autres encore qu'ils avaient fait l'objet de harcèlement. Par exemple :

La plainte :

J'ai contracté un emprunt hypothécaire et deux emprunts personnels auprès d'une institution financière; tous ces emprunts sont assurés. En novembre dernier, j'ai dû cesser de travailler parce que j'étais malade, et je le suis encore. À la date de mon arrêt de travail, j'étais travail-

leur autonome. Depuis deux mois, les représentants de l'institution financière ne cessent de me harceler et de m'ordonner d'effectuer mes paiements hypothécaires. Je leur ai répondu à sept occasions que c'est mon assureur qui doit effectuer les paiements parce que je suis assuré. Toute cette situation me rend encore plus malade. Je vous en prie, faites quelque chose.

La solution :

Nous avons communiqué avec le siège social de l'institution financière et avons réglé le problème avec les préposés aux plaintes, qui se sont engagés à communiquer avec le client, auquel ils s'étaient déjà adressés, pour tenter de trouver une solution. Ils se sont également engagés à communiquer avec l'assureur et, par la même occasion, à ordonner à leur succursale de cesser d'exiger les paiements jusqu'au règlement de la question. Cinq jours plus tard, un préposé aux plaintes de l'institution financière nous a appelés pour nous informer que la situation avait été réglée en faveur du client. Il nous a déclaré que l'assureur effectuerait les paiements et que le client ne devait plus s'en faire.

Dans 1 p. 100 des cas, les questions soumises dépassent le mandat et les attributions du Bureau parce qu'elles sont déjà entendues par une cour de justice, par exemple, ou parce que les avocats du client et ceux de l'institution tentent de trouver une solution.

Quoiqu'il en soit, il est très important de noter que les institutions font affaire à chaque jour avec leurs clients; nous recevons très peu d'appels ou de lettres, compte tenu du nombre de Canadiens détenteurs de comptes bancaires, de polices d'assurances, etc. Les mécanismes de traitement des plaintes que les institutions financières ont mis sur pied semblent efficaces. S'ils ne l'étaient pas, nous croyons que les gens s'adresseraient bien plus souvent à nous qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

Nous accueillons les appels des clients de toutes les institutions financières fédérales. Nous encourageons les clients à s'adresser à leur institution financière avant de communiquer avec nous; ainsi, leurs problèmes seront probablement réglés sans autre recours.